

*Dr. sc. Tunjica Petrašević**

*Romana Ćosić, mag. iur.***

MEHANIZAM RANOG UPOZORENJA –
ULOGA NACIONALNIH PARLAMENATA
U ZAKONODAVNOM PROCESU EUROPSKE
UNIJE S POSEBNIM OSVRTOM
NA NAČELO SUPSIDIJARNOSTI

Odnos između europskih institucija i nacionalnih parlamenata povijesno se mijenjao, ponekad u korist, ponekad na štetu položaja i ovlasti nacionalnih parlamenata država članica. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora (2009) nacionalni parlamenti su dobili veću i značajniju ulogu i utjecaj na zakonodavni proces Europske unije, čime je došlo do formaliziranja institucionalne suradnje između nacionalnih parlamenata i europskih institucija. Mehanizam tzv. ranog upozorenja (skraćenica: EWS od engl. early warning system) nacionalnim parlamentima daje mogućnost aktivnog uključivanja u nadzor nad poštivanjem načela supsidi-jarnosti i to prije donošenja konačne odluke i usvajanja zakonodavnih akata na razini Europske unije. Cilj ovog istraživanja jest proučiti u kojoj mjeri se nacionalni parlamenti uključuju u zakonodavni proces i koliko puta su od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora i pripadajućih Protokola (uspješno) iskoristili mehanizam ranog upozorenja. U konačnici, pokušat ćemo pronaći odgovor na pitanje znači li intenzivnije uključivanje nacionalnih parlamenata usporavanje zakonodavnog postupka na razini EU ili pridonosi kvalitetnijim rješenjima koja će se lakše i bolje

* Koautor je izvanredni profesor na katedri Ustavnog i europskog prava na Pravnom fakultetu Sveučilištu Josipa Juraja Strossmayera u Osijeku, prodekan za znanost, međunarodnu suradnju i poslijediplomske studije, tpetrase@pravo.hr (Republika Hrvatska)

** Koautorica je vježbenica na Općinskom sudu u Vukovaru, doktorandica na poslijediplomskom doktorskom studiju iz znanstvenog područja društvenih znanosti, znanstvenog polja prava na Pravnom fakultetu Sveučilištu Josipa Juraja Strossmayera u Osijeku, romana.cosic@gmail.com (Republika Hrvatska)

implementirati na razini država članica, odnosno njihovih regionalnih i lokalnih samouprava.

Ključne reči: *Europska unija. – Mehanizam ranog upozorenja. – Europski parlament. – Nacionalni parlament. – Načelo supsidijarnosti.*

1. UVOD

U različitim fazama razvoja Europske unije (dalje: EU), odnos europskih institucija i nacionalnih parlamenata se mijenjao, ponekad u korist, ponekad na štetu položajai ovlasti nacionalnih parlamenata država članica. Dugo vremena su nacionalni parlamenti bili žrtve produblivanja procesa europske integracije gdje se favoriziralo nacionalnu izvršnu vlast te Vijeće i Parlament na supranacionalnoj razini.¹ Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora uz koji su usvojeni i Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji te Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, nacionalni parlamenti su dobili veću i značajniju ulogu i utjecaj na zakonodavni proces EU, čime je došlo do formaliziranja institucionalne suradnje između nacionalnih parlamenata i europskih institucija.

Uvedenim mehanizmom ranog upozorenja (skraćenica: EWS od engl. *early warning system*) nacionalnim parlamentima dana je mogućnost aktivnog uključivanja u nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti i to prije donošenja konačne odluke i usvajanja zakonodavnihakata na razini EU. Cilj ovog istraživanja jest proučiti u kojoj mjeri se nacionalni parlamenti uključuju u zakonodavni proces i koliko puta su od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (2009) i pripadajućih Protokola (uspješno) iskoristili mehanizam ranog upozorenja. U konačnici, pokušat ćemo pronaći odgovor na pitanje znači li intenzivnije uključivanje nacionalnih parlamenata usporavanje zakonodavnog postupka na razini EU ili pridonosi kvalitetnijim rješenjima koja će se lakše i bolje implementirati na razini država članica, odnosno njihovih regionalnih i lokalnih samouprava. U prvom dijelu rada, definirat će se položaj nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji u povijesnom

1 A. Cygan, „The Parliamentarisation of EU Decision-making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments“, *European Law Review* 4/2011, 484.

kontekstu. Drugi dio rada opisuje učinak načela supsidijarnosti. U trećem, središnjem dijelu radase opisuje sam mehanizam prethodnog upozorenja i analizira njegova praktična primjena. U zadnjem, zaključnom dijelu rada daje se kritički osvrt na mehanizam ranog upozorenja.

2. RAZVOJ ULOGE NACIONALNIH PARLAMENATA U OKVIRU EU – POVIJESNI KONTEKST

U ovome dijelu rada analizirat ćemo položaj i ulogu nacionalnih parlamenata država članica EU kroz njihov pravni položaj u osnivačkim ugovorima i to počevši od Ugovora iz Maastrichta, preko Ugovora iz Amsterdama te kroz aktualni Lisabonski ugovor. Obzirom da Europski Ustav nikada nije stupio na snagu, isti neće biti predmetom ove analize, kao niti razdoblje od 1950-ih pa do Maastrichta iz razloga jer je tada fokus europskih integracija bio znatno drugačiji nego danas te nacionalni parlamenti nisu pokazivali značajniju zainteresiranost za sudjelovanje u procesima europskih zajednica, kao preteče današnje EU.

2.1. Ugovor iz Maastrichta

Ugovorom iz Maastrichta (1992.)² nacionalni parlamenti su prepoznati kao mogući aktivni sudionici Europske unije, no sam ugovor ih minimalno prepoznaje i to kroz Deklaraciju broj 13 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Deklaraciju broj 14 o konferenciji parlamenata.

Deklaracijom br. 13 potiče se veće uključivanje nacionalnih parlamenata u aktivnosti Europske unije. U tu svrhu, potrebno je pojačati razmjenu informacija između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. Vlade država članica osigurat će da nacionalni parlamenti pravovremeno dobivaju prijedloge Komisije kako bi bili informirani ili ih pregledali. Također, smatra se da je potrebno intenzivirati odnose između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata pa se predlažu redoviti sastanci članova parlamenata koji su zainteresirani za ista pitanja.³ Deklaracija br. 14 ide još i dalje pa poziva Europski parlament i nacionalne parlamente da se sastaju koliko je potrebno kao

2 Treaty on European Union, SL C 191, 29.7.1992, 1–112.

3 Treaty on European Union, SL C 191, 29.7.1992, 1–112. Deklaracija br. 13.

„Konferencija parlamenata“ kako bi se konzultirali o glavnim značajkama Europske unije.⁴

Dakle, Ugovor iz Maastrichta bio je prvi korak prema jačanju uloge nacionalnih parlamenata u kontekstu Europske unije, međutim, same „inovacije“ nisu imale veliku važnost obzirom da deklaracije nisu pravno obvezujuće.

2.2. Ugovor iz Amsterdama

Sastavni dio ugovora iz Amsterdama (1997.) su i protokoli, među kojima i Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji. U preambuli predmetnog Protokola navodi se da se težilo „*poticanju većeg sudjelovanja nacionalnih parlamenata u aktivnostima Europske unije i poboljšanju njihove sposobnosti izražavanja svojih stavova o pitanjima koja bi ih mogla zanimati.*“⁵ U spomenutom protokolu navodi se kako se svi dokumenti o savjetovanju Komisije (zelene i bijele knjige i komunikacije) odmah prosljeđuju nacionalnim parlamentima država članica kao i da su zakonodavni prijedlozi Komisije pravodobno dostupni, na način da vlada svake pojedine države članice može osigurati da ih njezin nacionalni parlament primi kada je to primjereno.⁶ Također, protokolom je definirano da od dana na koji Komisija Europskom parlamentu i Vijeću stavi na raspolaganje na svim službenim jezicima zakonodavni prijedlog ili prijedlog za usvajanje mjere na temelju glave VI. Ugovora o Europskoj uniji i dana na koji se stavlja na dnevni red Vijeća za odlučivanje za donošenje akta ili za usvajanje zajedničkog stajališta na temelju članka 189.b ili članka 189.c Ugovora o osnivanju Europske zajednice mora proteći šest tjedana, a sve s ciljem kako bi se nacionalni parlamenti mogli informirati i očitovati o istima. Iznimke su moguće samo zbog hitnosti, pri čemu se razlozi za hitnost moraju navesti u aktu ili zajedničkom stajalištu.

Sve navedeno predstavlja značajan pomak u odnosu na ugovor iz Maastrichta, jer za razliku od deklaracija, protokoli na Ugovor iz Amsterdama imaju obvezujući karakter. Međutim, iako je protokol

4 *Ibid.*, Deklaracija br. 14.

5 Ugovor iz Amsterdama, OJ C340/1, 1997, Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, Preambula, dostupno na hrvatskom jeziku na: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf, 15. avgust 2019.

6 *Ibid.*

obvezujućeg karaktera, formulacija o tome da vlade trebaju „obavijestiti svoje nacionalne parlamente“ i dalje se može promatrati samo kao preporuka, a ne ozbiljno i stvarno uključivanje nacionalnih parlamenata u zakonodavni proces ili kontrolu načela supsidijarnosti na razini Europske unije.

U kontekstu preispitivanja načela supsidijarnosti i mehanizma ranog upozorenja kojima ćemo se baviti u sljedećim poglavljima, treba naglasiti da Protokol „o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti“, uopće nije spominjao ulogu nacionalnih parlamenata, pa zaključujemo da u vrijeme stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, nacionalni parlamenti još nisu prepoznati kao partneri u punom smislu te riječi.

2.3. Ugovor iz Lisabona

Ugovor iz Lisabona stupio je na snagu 1. prosinca 2009. godine. U čl. 12 UEU (Lisabon) konačno se formalizira međuinstitucionalna suradnja nacionalnih parlamenata s institucijama Europske unije i prepoznaje se uloga nacionalnih parlamenata kao novih sudionika u održavanju balansa među institucijama. Tako je predmetnim člankom, između ostalog, definirano da nacionalni parlamenti aktivno doprinosu dobrom funkcioniranju Unije na način da: ih institucije Unije informiraju i da im se prosljeđuju nacrti zakonodavnih akata Unije u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji; se brinu da se poštuje načelo supsidijarnosti u skladu s postupcima predviđenima Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti; te sudjeluju u međuparlamentarnoj suradnji nacionalnih parlamenata i suradnji s Europskim parlamentom u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji.⁷

Za potrebe ovoga rada nama su važne odredbe koje govore o obvezi europskih institucija da prosljeđuju nacionalnim parlamentima nacрте zakonodavnih akata Unije, kao i pravu nacionalnih parlamenata da brinu da se poštuje načelo supsidijarnosti. Navedena prava nacionalnih parlamenata razrađena su dalje Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti koji su sastavni dio Lisabonskog ugovora.

7 Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Lisabon), 2016/C 202/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>, 15. avgust 2019.

Dodatne uloge nacionalnih parlamenata definirane su i člancima 71, 81. st. 3 i 352 st. 2 UFEU, no navedeni članci nisu predmet ovog istraživanja, stoga ih nećemo detaljnije obrazlagati. U nastavku ćemo opisati načelo supsidijarnosti te pojasniti ulogu nacionalnih parlamenata u zaštiti poštivanja načela supsidijarnosti kroz mehanizam ranog upozorenja, a kako je to definirano Lisabonskim ugovorom i gore spomenutim protokolima.⁸

3. NAČELO SUPSIDIJARNOSTI

U Rezoluciji Europskog parlamenta od 16. travnja 2014. o odnosima Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima navodi se: „*Funkcioniranje Europske unije temelji se na predstavničkoj demokraciji i na dvostrukoj demokratskoj legitimnosti koja proizlazi iz Europskoga parlamenta, čije zastupnike biraju izravno građani, i država članica, koje u Vijeću predstavljaju njihove vlade, a koje su pak demokratski odgovorne svojim nacionalnim parlamentima i građanima.*“⁹ Istovremeno, Europska unija funkcionira primarno na načelu prenesenih ovlasti. Uniji, sukladno čl. 1 UEU (Lisabon), države članice dodjeljuju nadležnosti kako bi postigle zajedničke ciljeve. Na taj način, države ograničavaju svoj suverenitet i svoje ovlasti u pojedinim područjima, te iste prenose na EU. Kako bi ograničile, odnosno držale pod kontrolom postupanja EU, države članice usuglasile su se oko još jednog zajedničkog načela – načela supsidijarnosti. Cilj ovoga rada nije analizirati primjenu načela supsidijarnosti *per se* ali smatramo važnim dati njegovu definiciju.¹⁰ Načelo supsidijarnosti definirano je u čl. 5 st. 3 Ugovora o Europskoj uniji (Lisabon) u kojem se jasno navodi da *u područjima*

8 U novoj ulozi nacionalnih parlamenata vidi: M. Mataija, Uloga nacionalnih parlamenata, u T. Čapeta et al. *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*, Narodne novine 2009, 146–167.

9 Europski parlament, Rezolucija Europskog parlamenta od 16. travnja 2014. o odnosima Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima, točka F, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0430+0+DOC+XML+V0//HR>, 15. avgust 2019.

10 Opširnije o načelu supsidijarnosti vidi npr. T. van den Brink, „The substance of subsidiarity: the interpretation and meaning after Lisbon“, *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (eds. M. Trybus, L. Rubini,), Edward Elgar Publishing, 2012 i D. Petrić, „The Principle Of Subsidiarity In The European Union: ‘Gobbledygook’ Entrapped Between Justiciability And Political Scrutiny? The Way Forward“, *Zagrebačka pravna revija* 3/2017.

koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.¹¹

4. MEHANIZAM RANOG UPOZORENJA (ENGL. EARLY WARNING SYSTEM)

4.1. Pravni temelj

Lisabonskim ugovorom nacionalni su parlamenti dobili pravo da „skeniraju“ prijedloge Komisije u svjetlu načela supsidijarnosti. Ako smatraju da prijedlog krši načelo, mogu poslati obrazloženo mišljenje Komisiji. Budući da se ova revizija događa u početnim fazama zakonodavstva, postupak se naziva sustav ranog upozorenja (engl. *Early Warning System*, EWS). Neposredna uključenost nacionalnih parlamenta povrh nacionalnih vlada može se smatrati daljnjom zaštitom od prekomjerne centralizacije.¹²

Pravni temelj mehanizma ranog upozorenja nalazimo u čl. 12 točki b UEU (Lisabon) u kojoj je propisano da nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcioniranju Unije na način da se brinu da se poštuje načelo supsidijarnosti, a što je detaljnije razrađeno u člancima 4, 6 i 7 Protokola broj 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.¹³

Mehanizam ranog upozoravanja omogućuje da nacionalni parlamenti upućivanjem obrazloženih mišljenja upozore na nepoštivanje načela supsidijarnosti u prijedlozima zakonodavnih akata Europske unije.

Člankom 6 Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, propisano je da svaki nacionalni parlament može u roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije

11 *Op. cit. fn. 7.*

12 M. Huysmans, „Eurosepticism and the Early Warning System“, *Journal of Common Market Studies* 3/2019, 432.

13 *Op. cit. fn. 7.*

obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da predmetni nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti.¹⁴

Navedeni mehanizam razrađen je dalje člankom 7 Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Svaki nacionalni parlament ima dva glasa podijeljena na temelju nacionalnog parlamentarnog sustava. U slučaju dvodomnog parlamentarnog sustava, svaki dom ima jedan glas.¹⁵ Primjerice, obrazloženo mišljenje Hrvatskoga sabora koji ima samo jedan dom vrijedi dva glasa. U konačnici, to znači da na razini Europske unije nacionalni parlamenti 28 država članica Europske unije raspolazu s ukupno 56 glasova.

Ako obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata o pojedinom prijedlogu zakonodavnog akta predstavljaju 1/3 svih glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima, odnosno 1/4 svih glasova kada je riječ o zakonodavnim prijedlozima iz područja slobode, sigurnosti i pravde, predlagatelj akta mora ga preispitati. Nakon revidiranja predlagatelj nacrt zakonodavnog akta može uz obrazloženje zadržati, izmijeniti i dopuniti ili povući.¹⁶ To je poznato kao postupak „žutog kartona“.

Drugi slučaj je onaj kad obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata predstavljaju najmanje običnu većinu glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima, a nacrt akta podliježe redovnom zakonodavnom postupku, Komisija mora preispitati svoj prijedlog. Ako ga Komisija odluči zadržati, njezino obrazloženje zajedno s obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata šalje se na razmatranje Vijeću i Europskom parlamentu. Ako Vijeće i EP odluče da je došlo do kršenja načela supsidijarnosti, prijedlog zakonodavnog akta povlači se iz procedure. U suprotnom zakonodavna procedura se nastavlja.¹⁷ Ovaj postupak poznat je kao postupak „narančastog kartona“.

U procesima pregovaranja i sastavljanja Europskog ustava, kao opcija se pojavio i takozvani „crveni karton“ koji bi nacionalnim parlamentima omogućio veto na donošenje legislativnih akata EU.¹⁸

14 Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/02>, 30. avgust 2019.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 P. Birkinshaw, „A Constitution for the European Union? A Letter from Home“, *European Public Law* 57/2004, 73.

Odbacivanje ideje o postupku „crvenog kartona“, ocrtava namjeru kreatora ugovora da nacionalnim parlamentima osigura samo uži položaj u odnosu na zakonodavnu proceduru, radije nego da im prošire ovlasti.¹⁹ Štoviše, tijekom Europske konvencije bilo je objašnjeno da novi mehanizmi nadzora supsidijarnosti ne bi trebali odlučivanje u institucijama učiniti težim i vremenski dužim, niti ga blokirati.²⁰

Konačno, uvođenjem mehanizma ranog upozorenja cilj je bio, u ograničenoj mjeri, ojačati poziciju nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu EU, ali i prevenirati kršenje načela supsidijarnosti *ante*. Krajnja instanca kontrole načela supsidijarnosti i dalje je ostala u nadležnosti Suda EU koji može poništiti neki akt zbog povrede načela supsidijarnosti, no tu se radi o *ex post* nadzoru.²¹

4.2. Aktivacija mehanizma ranog upozorenja od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora pa do danas

Odbor za pravne poslove, koji je pri Europskom parlamentu nadležan za pitanja povezana s usklađenošću s načelom supsidijarnosti, dao je sljedeće definicije za podneske nacionalnih parlamenata: Obrazložena mišljenja su podnesci kojima se ukazuje na neusklađenost prijedloga zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti i o kojima se Europski parlament obavještava u roku od osam tjedana navedenom u članku 6 Protokola br. 2 Ugovoru iz Lisabona. Doprinosi su svi drugi podnesci kojima se ne ispunjavaju spomenuti kriteriji za obrazložena mišljenja.²²

Prema zadnjem dostupnom izvješću Europskog parlamenta iz 2018. godine, na temelju Protokola br. 2 UFEU-a o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti Europski parlament je 2018. zaprimio 473 podneska nacionalnih parlamenata. Od toga 46 podnesaka

19 N. W. Barber, „Subsidiarity in the Draft Constitution“, *European Public Law* 2/2005, 204.

20 CONV 286/02, Point I (2), <http://europeanconvention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00286.en02.pdf>, 30. avgust 2019.

21 D. Petrić, *op. cit. fn.* 10, 306–307.

22 Odnosi europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima EU-a, Godišnje izvješće za 2018, 54, <https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/outdex-documents/2019-08/Odnosi%20EP%20s%20nacionalnim%20parlamentima%202018.pdf>, 30. avgust 2019.

bila su obrazložena mišljenja, a ostalih 427 smatrali su se doprinosima. EP je 2017. zaprimio 421 podnesak, od toga 49 obrazloženih mišljenja i 372 doprinosa. Prema dostupnim podacima zaključujemo da je 2018. godine 2018. postotak primljenih podnesaka porastao za 12%.²³

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. nacionalni parlamenti uputili su ukupno 3.272 podneska. Od toga su njih 474 (15%) bili obrazložena mišljenja kojima se upozorava na kršenje načela supsidijarnosti, dok su velika većina njih (2.798, odnosno 85 %) bili doprinosi kojisu se odnosili na sadržaj prijedloga.

Zaključak je Komisije da su se nacionalni parlamenti koristili Protokolom broj 2 više kako bi izrazili svoje stajalište o sadržaju prijedloga, a manje o pitanju kršenja načela supsidijarnosti. To može biti upućuje na njihovu želju da u okviru zakonodavnog postupka budu intenzivnije uključeni u formiranje prijedloga i u pogledu sadržaja.²⁴

4.3. Ograničen doseg mehanizma ranog upozorenja

Kada je sastavljan Ustav Europske Unije, [odnosno kasnije Lisabonski ugovor, *op. a.*], političari unutar država članica držali su da su nacionalni parlamenti ključ jačanja demokratskog legitimiteta Europske unije te da će intenzivnije uključivanje nacionalnih parlamenata približiti Europsku uniju građanima.²⁵

Premda je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, uveden mehanizam prethodnog upozorenja kojim je nacionalnim parlamentima dana mogućnost kontrole načela supsidijarnosti, navedeni mehanizam naišao je na brojne skeptike i kritičare.

Raunio tako smatra da će nacionalni parlamenti imati bolji pristup dokumentima EU i da će taj pravovremeni pristup informacijama poboljšati sposobnost nacionalnih parlamenata za nadzor nad njihovim vladama, ali da će ujedno učinci mehanizma prethodnog upozorenja ostati skromni iako će nacionalni parlamenti dobiti kolektivnu ulogu u nadzoru provedbe načela supsidijarnosti.²⁶

23 *Ibid.*, 33.

24 *Ibid.*, 12.

25 B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford 2005, 191–192 i D. Petrić, *op. cit.*, fn. 10, 306.

26 T. Raunio, „Much Ado about nothing. National Legislatures in the EU Constitutional Treaty“, *European Integration online Papers* (EIoP) 9/2005, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm>, 30. avgust 2019.

Neki autori, poput Langdala i Bausilia smatraju da problem može biti što se zabrinutost zbog supsidijarnosti može vrlo teško odvojiti od brige o sadržaju politike inicijative. Tako mehanizam ranog upozorenja može koristiti parlament koji se jednostavno ne slaže s određenom inicijativom, prikrivajući svoju zabrinutost pozivanjem na kršenje načela supsidijarnosti.²⁷

Pitanje koje nam se nameće je i koliko nacionalni parlamenti poznaju pravo EU, pojedinačne europske politike, kao i doseg načela supsidijarnosti da bi se na valjan način mogli koristiti mehanizmom ranog upozorenja kao prevencijom kršenja načela supsidijarnosti.

Uz navedene kritike, pojedini autori poput Raunia kritiziraju i ograničene mogućnosti nacionalnih parlamenata, pa se postavlja pitanje zašto se kroz mehanizam ranog upozorenjakontrola načela ograničila samo na kontrolu načela supsidijarnosti, a ne i načela proporcionalnosti, čime se, ako pogledamo definiciju načela supsidijarnosti iz čl. 5 st. 3 UEU, kontrola nacionalnih parlamenata ograničila na kontrolu samo u dijelu podijeljenih nadležnosti, ne i u dijelu politika koje su u isključivoj nadležnosti Europske unije.²⁸

4.4. Tri slučaja aktivacije mehanizma ranog upozorenja – žuti kartoni Komisiji

Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora kojim je mehanizam ranog upozorenja uveden pa do danas, samo u tri slučaja nacionalni parlamenti su uspjeli aktivirati mehanizam i to po principu „žutog kartona“ dok „narančasti karton“ nije do sada niti jednom aktiviran.²⁹

4.4.1. Prijedlog uredbe o provođenju prava za poduzimanje kolektivnih mjera (2012.)³⁰

Prag od najmanje trećine glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima dosegnut je prvi put u pogledu prijedloga Uredbe o ostva-

27 *Ibid.*

28 T. Raunio, „Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments (WP)“, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt36-2010, 30. avgust 2019.

29 Detaljnije u D. Petrić, *op. cit.* fn. 10, 308–310.

30 Mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti, <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsi->

rivanju prva na pokretanje kolektivnih radnih sporova u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga (Monti II). Čak 12 obrazloženih mišljenja (ukupno 19 glasova) uputili su nacionalni parlamenti povodom ovog prijedloga Komisije. Obrazložena mišljenja dali su SE Riksdag (2 glasa), DK Folketing (2 glasa), FI Eduskunta (2 glasa), FR Sénat (1 glas), PL Sejm (1 vote), PT Assembleia da República (2 glasa), LV Saeima (2 glasa), LU Chambre des Députés (2 glasa), BE Chambre des Représentants (1 glas), UK House of Commons (1 glas), NL Tweede Kamer (1 glas) and MT Kamra tad-Deputati (2 glasa).³¹

Komisija se u svom obrazloženju, koje prileži prijedlogu uredbe, poziva na presude Suda Europske unije i to u slučajevima Viking-Lane³² i Laval³³ u kojima je Sud po prvi put prepoznao da je pravo na poduzimanje kolektivnih akcija, uključujući pravo na štrajk, temeljno pravo i dio općih načela Europske unije čije poštivanje Sud osigurava.

Cilj prijedloga Komisije bio je pojasniti vezu između ostvarivanja socijalnih prava i slobode poslovnog nastana i pružanja usluga sadržanih u Ugovoru. Ona se pokušala pozabaviti pitanjima koje su izrazile zainteresirane strane (posebno sindikati) da, na jedinstvenom tržištu, gospodarske slobode prevladavaju nad štrajkom na temelju presuda Suda Europske unije Viking Line i Laval na način da je u zakonodavnom instrumentu razjasnila da niti jedno od njih nema prvenstvo. Komisija je bila svjesna osjetljivosti tog pitanja i poteškoća s pronalaženjem sredine između suprotnih interesa o tome kako najbolje riješiti industrijske sukobe u situacijama koje uključuju poduzeća i radnike u različitim državama članicama.³⁴

Najveća zamjerka koju su nacionalni parlamenti u svojim obrazloženim mišljenjima iznosili jest pitanje primjene članka 352 UFEU-a kao pravne osnove za prijedlog. Naime, predmetni članak osnova je za predlaganje akata u slučaju da se se u okviru politika utvrđenih Ugovorima pokaže da je potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva određenih Ugovorima, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije

diarity-control-mechanism_hr#dosad-pokrenuti-postupci, 1. septembar 2019.

31 Izvješće komisije, Godišnje izvješće o supsidijarnosti i proporcionalnosti za 2012., COM(2013) 566 final, 30.7.2013, 7.

32 Predmet C-438/05, presuda od 11.12.2007, ECLI:EU:C:2007:772.

33 Predmet C-341/05, presuda od 18.12.2007, ECLI:EU:C:2007:809.

34 *Op. cit.* fn. 24, 6 i 7.

i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta usvaja odgovarajuće mjere. Većina je smatrala da uporaba te pravne osnove nije dovoljno opravdana. Neki su smatrali da bi isključenje prava na štrajk iz područja primjene članka 153 UFEU-a isto tako isključilo i mogućnost primjene članka 352 UFEU-a kao pravne osnove. Isti broj nacionalnih parlamenta izrazio je sumnju u odnosu na dodanu vrijednost prijedloga i potrebu za predloženim djelovanjem. Neki su domovi istakli da prijedlog neće promijeniti postojeću pravnu situaciju, a drugi su tvrdili da neće doprinijeti većoj pravnoj jasnoći i sigurnosti. Osim toga, pet nacionalnih parlamenta tvrdilo je da bi članak 153 stavak 5 UFEU-a isključio pravo na štrajk iz nadležnosti EU, dok su drugi tvrdili da opće načelo i test proporcionalnosti uključeni u prijedlog nisu u skladu s načelom supsidijarnosti i mogli bi imati negativan učinak na pravo na štrajk.³⁵

Komisija je preispitala svoj prijedlog, ali nije smatrala da njome krši načelo supsidijarnosti. U konačnici ipak ga je povukla jer je procijenila da u Europskom parlamentu i Vijeću prijedlog uredbe neće dobiti potrebnu potporu da bi uredba bila usvojena. Na taj način nacionalni parlamenti izvojevali su prvu pobjedu koristeći se mehanizmom ranog upozorenja.

4.4.2. Prijedlog uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (2013)

U 2013. su nacionalni parlamenti drugi put upotrijebili „žuti karton“ u kontekstu mehanizma kontrole poštovanja načela supsidijarnosti, kao odgovor na Komisijin prijedlog Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (UEJT). Ukupno 13 obrazloženih mišljenja dostavili su nacionalni parlamenti u pogledu prijedloga Komisije, predstavljajući 18 glasova od mogućih 56, dok je za pokretanje postupka „žutog kartona“ u ovome slučaju bilo potrebno 14 glasova.

Prijedlog Komisije o Uredu europskog javnog tužitelja donesen je 17. srpnja 2013. Cilj je prijedloga bio osnovati UEJT za istrage i kazneni progon počinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa EU. UEJT bio bi tijelo EU-a sa decentraliziranom strukturom koja bi se, u većini svojih aktivnosti, oslanjala na nacionalna istražna tijela i tijela za kazneni progon te na nacionalno zakonodavstvo.³⁶

35 *Op. cit.* fn. 24, 7.

36 Izvješće Komisije, Godišnje izvješće o supsidijarnosti i proporcionalnosti za 2013, COM(2014) 506 final, 5.8.2014, 8.

Primjedbe nacionalnih parlamenata u većinom su se odnosile na to da Komisija nije u dovoljnoj mjeri objasnila pravnu osnovu ovog prijedloga ni kako je isti usklađen s načelom supsidijarnosti, kao niti koristi koje bi se postigle uvođenjem Ureda europskog javnog tužitelja. Nakon provedene analize svih pristiglih obrazloženih mišljenja Komisija je zaključila kako je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti te ga odlučila zadržati.

4.4.3. Prijedlog Komisije da se preispita direktiva o upućivanju radnika (2016)

Na treću aktivaciju mehanizma „žutog kartona“ trebalo je čekati četiri godine. Prijedlog koji je u 2016. godini rezultirao najvećim brojem obrazloženih mišljenja bio je prijedlog revizije Direktive o upućivanju radnikana koji se odnosilo 14 obrazloženih mišljenja (11 nacionalnih parlamenata, među kojima i Sabor Republike Hrvatske), ta obrazložena mišljenja predstavljala su 22 glasa od ukupno 56 glasova čime je pokrenut postupak.

Provodeći obvezu promicanja načela da bi isti rad na istom mjestu trebao biti plaćen na isti način, koju je preuzela u svojim političkim smjernicama, Komisija je 8. ožujka 2016. donijela prijedlog ciljane revizije Direktive iz 1996. o upućivanju radnika. U osnovi je svrha revizije bila osigurati da se provedba slobode pružanja usluga u Uniji odvija pod uvjetima kojima se jamče ravnopravni uvjeti za poduzeća i poštovanje prava radnika. U tom smislu prijedlogom se uvode promjene u trima glavnim područjima: (1) naknade upućenim radnicima, uključujući u slučajevima podugovaranja; (2) pravila o osobama koje rade preko agencija za privremeno zapošljavanje; i (3) dugoročno upućivanje. Prijedlogom se posebice osigurava da se prisilni propisi o naknadama države članice domaćina primjenjuju na radnike upućene u tu državu članicu.³⁷

U svojim obrazloženim mišljenjima nacionalni parlamenti naveli su posebice: (1) da su postojeća pravila dovoljna i primjerena; (2) da razina Unije nije primjerena razina djelovanja; (3) da se u prijedlogu ne priznaju eksplicitno nadležnosti država članica u području naknada i uvjeta zapošljavanja i (4) da je obrazloženje prijedloga u pogledu načela supsidijarnosti previše jezgrovito.³⁸

37 Europska komisija, Izvješće o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u 2016, COM(2017) 600 final, 30.6.2017, 13.

38 *Ibid.*, 14.

Komisija je 20. srpnja 2016. donijela Komunikaciju u kojoj je zaključila da je prijedlog usklađen s načelom supsidijarnosti te da ga ne bi trebalo mijenjati. Konačno, od tri aktivirana postupka „žutog kartona“ nacionalni parlamenti bili su uspješni samo jednom, i to iz razloga što je Komisija odlučila povući svoj prijedlog jer je procijenila da neće moći osigurati dovoljan broj glasova u Europskom parlamentu i Vijeću kako bi uredba bila usvojena. To mehanizam ranog upozorenja naizgled čini izrazito neuspješnim mehanizmom u pogledu kontrole načela supsidijarnosti, ali i u pogledu uključivanja nacionalnih parlamenata u proces donošenja legislativnih akata Europske unije.

4.5. Hrvatski sabor i mehanizam ranog upozorenja

Republika Hrvatska najmlađa je država članica Europske unije, koja se u punopravnom članstvu nalazi od 1. srpnja 2013. godine. U nastavku će se razmotriti u kojoj mjeri se institucije Republike Hrvatske (dalje: EH) aktivno uključuju u zakonodavne procese na razini EU.

Iz perspektive procedure, uključivanje Hrvatskog sabora u zakonodavni postupak Europske unije, odnosno nadzor nad načelom supsidijarnosti kroz donošenje obrazloženog mišljenja u pogledu aktivacije mehanizma ranog upozorenja propisano je Zakonom o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u Europskim poslovima³⁹ i Poslovníkom Hrvatskog sabora,⁴⁰ kojima je Odbor za europske poslove ovlašten izvršavati navedene ovlasti Hrvatskog sabora.

Uvidom u bazu koja se vodi pri Europskom parlamentu.⁴¹ a s obzirom na odnose Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata, utvrdili smo da je RH u prvih 5 godina članstva Europskom parlamentu uputila dva (2) obrazložena mišljenja kao slijedi:

- 1) Obrazloženo mišljenje Hrvatskog sabora o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2008/98/EZ o otpadu, 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, 999/31/EZ o odlagalištima otpada, 2000/53/EZ o otpadnim vozi-

39 Zakon o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u Europskim poslovima, *Narodne novine*, br. 81/13.

40 Poslovník Hrvatskoga sabora, *Narodne novine*, br. 81/2013, 113/2016, 69/2017 i 29/2018.

41 Dostupnona: <http://www.connefof.europarl.europa.eu/connefof/app/?protocol=2>, 8. septembar 2019.

lima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (COM(2014)0397 – C8–0086/2014 – 2014/0201(COD)) od 14. listopada 2014.⁴²

- 2) Obrazloženo mišljenje o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga COM(2016)128 od 5. svibnja 2016.⁴³

Uputivši Europskom parlamentu obrazloženo mišljenje od 5. svibnja 2016. Republika Hrvatska uputila je ključno mišljenje bez kojeg ne bi moglo doći do uspješne aktivacije žutog kartona – mehanizma ranog upozorenja, jer ne bi bilo dovoljno glasova za aktivaciju istog.

Uz navedena dva obrazložena mišljenja, Hrvatski sabor uputio je još ukupno 6 podnesaka koji su prepoznati kao Doprinosi i to u pogledu prijedloga uredbi o (1) osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja,⁴⁴ (2) u pogledu programa potpore za dostavu voća i povrća, banana i mlijeka u obrazovnim ustanovama,⁴⁵ (3) o mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane korištenje GMO hrane na vlastitom teritoriju,⁴⁶ (4) o zaštiti radnika od rizika izloženosti kancerogenim ili mutagenim tvarima na radu i to u dva navrata COM(2016)0248⁴⁷ i

42 Obrazloženo mišljenje Hrvatskog sabora, Odbor za Europske poslove od 14. listopada 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2014/0397/HR_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2014\)0397_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2014/0397/HR_PARLIAMENT_AVIS-COM(2014)0397_HR.pdf), 8. avgust 2019.

43 Obrazloženo mišljenje Hrvatskog sabora, Odbor za Europske poslove od 5. svibnja 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/HR_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2016\)0128_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/HR_PARLIAMENT_AVIS-COM(2016)0128_HR.pdf), 8. avgust 2019.

44 COM(2013)0534, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2013/0534/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM\(2013\)0534_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2013/0534/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM(2013)0534_HR.pdf), 8. avgust 2019.

45 COM(2014)0032, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2014/0032/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM\(2014\)0032_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2014/0032/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM(2014)0032_HR.pdf), 8. avgust 2019.

46 COM(2015)0177, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2015/0177/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM\(2015\)0177_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2015/0177/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM(2015)0177_EN.pdf), 8. avgust 2019.

47 COM(2016)0248, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0248/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM\(2016\)0248_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0248/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM(2016)0248_HR.pdf), 8. avgust 2019.

COM(2017)0011⁴⁸, (5) o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike i koji se financiraju iz EFJP i EPFRR-a.⁴⁹

Za usporedbu smo uzeli pojedine „novije“ države članice EU (Sloveniju, Bugarsku i Rumunjsku) i dvije najstarije članice (Njemačku i Francusku). Tako je Republika Slovenija, koja je članica EU od 2004. godine (gotovo desetljeće dulje nego RH, op.a.), uputila samo jedno obrazloženo mišljenje i niti jedan doprinos. Bugarska je do sada uputila 6 obrazloženih mišljenja i 33 doprinosa, a Rumunjska 15 obrazloženih mišljenja i 245 doprinosa. Od starijih članica Njemačka je uputila 20 obrazloženih mišljenja i 188 doprinosa, a Francuska 38 obrazloženih mišljenja i 118 doprinosa.

Usporedimo li stare i nove države članice, možemo zaključiti da ne postoji korelacija između aktivnosti nacionalnih parlamenata u ovisnosti o duljini članstva, kao niti između kvantitete i kvalitete predmetnih obrazloženih mišljenja. Premda se može zaključiti da RH, odnosno Hrvatski sabor koristi svoje ovlasti i aktivno se uključuje u nadzor supsidijarnosti kroz mehanizam ranog upozorenja, smatramo kako u navedenom pogledu postoji znatan prostor za napredak.

5. ZAKLJUČAK

Lisabonski ugovor i Protokoli 1 i 2 kojima je nacionalnim parlamentima dana uloga kontrolora načela supsidijarnosti u zakonodavnom procesu EU putem mehanizma ranog upozorenja, stupio je na snagu 1. prosinca 2009. godine. U deset godina primjene imamo 479 obrazloženih mišljenja, kasnije, „žuti karton“ kao jedan od dva oblika mehanizma ranog upozorenja aktiviran je 3 puta, od čega dva puta neuspješno, dok „narančasti karton“ nacionalni parlamenti nisu uspjeli aktivirati niti jedan put. Znači li to da je ovaj mehanizam neuspješan? Nasuprot kritikama pojedinih autora, pa čak i prijedlozima pojedinih

48 COM(2017)0011, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_instituti/ons/parlements_nationaux/com/2017/0011/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM\(2017\)0011_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_instituti/ons/parlements_nationaux/com/2017/0011/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM(2017)0011_HR.pdf), 8. avgust 2019.

49 COM(2018)0392, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_instituti/ons/parlements_nationaux/com/2018/0392/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM\(2018\)0392_HR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_instituti/ons/parlements_nationaux/com/2018/0392/HR_PARLIAMENT_CONT1-COM(2018)0392_HR.pdf), 8. avgust 2019.

za izmjenama mehanizma, autori rada smatraju da je riječ o relativno uspješnom mehanizmu.

Prilikom uvođenja mehanizma ranog upozorenja ciljevi su bili (1) povećati demokratski legitimitet institucija EU i približiti procese građanima Europske unije, (2) intenzivnije uključiti nacionalne parlamente u legislativni proces Europske Unije, (3) osigurati poštivanje načela supsidijarnosti prije usvajanja legislativnih akata. Iako je sam mehanizam uspješno aktiviran svega tri puta, u proteklih deset godina, broj obrazloženih mišljenja, kao i tzv. deklaracija, koje su nacionalni parlamenti dostavljali kao svoje komentare na prijedloge Komisije iz godine u godinu se povećava, što znači da se nacionalni parlamenti sve aktivnije uključuju u zakonodavni proces EU. Kada govorimo o poštivanju načela supsidijarnosti, iako je Europska komisija prilikom svake aktivacije mehanizma ranog upozorenja zaključila kako je njezin prijedlog bio u skladu s načelom supsidijarnosti, smatramo kako je Komisija već prilikom sastavljanja prijedloga počela više paziti na to da budu usklađeni s načelom supsidijarnosti i u granicama dodijeljenih ovlasti, upravo kako bi izbjegla čestu aktivaciju mehanizma ranog upozorenja. Slijedom navedenog zaključujemo da mehanizam ranog upozorenja djeluje i preventivno, a ne samo kao korekcija već pripremljenih prijedloga akata. Sporno ostaje jedino u kolikoj mjeri je, odnosno je li uopće, mehanizam ranog upozorenja doprinjeo povećanju demokratskog legitimiteta Unije i približavanju Unije građanima.

Pojedini autori smatraju kako su mehanizmu ranog upozorenja potrebne značajne izmjene, jer nacionalni parlamenti nemaju mogućnost ulaganja kompletnog veta (tzv. „crveni karton“) i zaustavljanja procesa donošenja predloženih akata. Neki autori, poput Chalmersa smatraju da nacionalni parlamenti trebaju biti postavljeni kao čuvari demokratske vlasti, stoga on predlaže da dvije trećine parlamenata moraju aktivnopoduprijeti prijedlog Komisije da se krene naprijed. Drugi prijedlog podrazumijeva da trećina nacionalnih parlamenata može tražiti da se postojeće zakonodavstvo preispita ili da sami mogu predložiti novi nacrt, koji bi tada stavio obvezu na Komisiju da postupi u skladu s tim.⁵⁰

Mišljenja smo kako bi svaki od ovih prijedloga u konačnici imao kontraefekt u odnosu na ono što se željelo postići. Činjenica je da je

50 D. Chalmers, „Democratic Self-Government in Europe: Domestic Solutions to the EU Legitimacy Crisis“ Policy Network Paper, <https://policynetwork.org/publications/papers/democratic-self-government-in-europe/>, 8. avgust 2019.

EU integracija *sui generis* koja počiva na načelu prenesenih ovlasti koje su joj dodijelile države članice. Samim time, države članice kroz svoje vlade i nacionalne parlamente moraju imati utjecaj na donošenje legislativnih akata, pa i na kontrolu načela supsidijarnosti, no smatramo da bi mehanizam „crvenog kartona“ značio bitno otežavanje, možebitno i onemogućavanje Unije u postizanju zajedničkih ciljeva. Slijedeći tendenciju nacionalnih parlamenata da se aktivno uključe u kreiranje legislativnih akata, smatramo da bi bilo dobro mehanizam ranog upozorenja proširiti i na kontrolu načela proporcionalnosti, odnosno omogućiti nacionalnim parlamentima da se osim na kontrolu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti mogu osvrnuti i na sam sadržaj predloženih legislativnih akata.

Tunjica Petrašević, PhD

*Associate Professor at the Faculty of Law University Josipa Juraj
Strossmayer*

Romana Ćosić, mag. iur.

*PhD Student at the Faculty of Law University Josipa Juraj
Strossmayer*

EARLY WARNING MECHANISM – THE ROLE OF THE NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EU LEGISLATIVE PROCEDURE WITH SPECIAL EMPHASSIS ON THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE

Summary

The relations between the EU institutions and national parliaments of the Member States have been changing through the history, sometimes in favor, sometimes to the detriment of the position and powers of the national parliaments. With the Treaty of Lisbon (2009) entry into the force, national parliaments gained larger and more significant role and influence in the EU legislative process, which led to formalizing institutional cooperation between national parliaments and European institutions. Mechanism called Early warning system (EWS) gives national parliaments the opportunity to be actively involved in monitoring compliance of legislative proposals with the principle of subsidiarity, before EU institutions make a final decision and adopt legislation at EU level. The aim of this research is to examine the extent to which national parliaments are involved in the legislative process and how many times they have used the EWS since the entry into force of the Treaty of Lisbon and its Protocols. Finally, we will try to answer the question of whether greater involvement of national parliaments means slowing down the legislative process at EU level or wheather their contribution will lead to better solutions that will be easier and better implemented at the national, regional and local government level.

Key words: *European Union. – Early warning system. – European Parliament. – National parliament. – Subsidiarity principle.*