

UDK:341.632

Bibliid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 31–32, стр. 67–76

Изворни научни рад

мр Жаклина НОВИЧИЋ¹

МЕХАНИЗАМ РАНОГ УПОЗОРАВАЊА НА ПОВРЕДЕ ПРИНЦИПА СУПСИДИЈАРНОСТИ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

ABSTRACT

In this paper, the author analyses the Lisbon treaty provisions regarding the role of national Parliaments in the European Union decision-making process. With the Lisbon Treaty amendments, a new early warning mechanism was introduced in the European Treaties. This mechanism enables each national Parliament to send reasoned opinion to Commission stating why it considers that certain legislative draft does not comply with the principle of subsidiarity. An early warning system provides an opportunity for the European institution of blocking a further legislative procedure on the basis of certain number of national Parliaments' reasoned opinions. Nevertheless, the early warning mechanism (also known as a "yellow and orange cards" system) is soft and open-ended, and finally, its application will be a matter of political judgments and not of an entirely objective assessment.

Key words: European Union, early warning mechanism, subsidiarity principle, proportionality principle.

1) УВОД

Контрола коју национални парламенти држава чланица Европске уније спровode над својим владама у погледу њихових активности везаних за ЕУ, у начелу је питање које се регулише у складу са уставним организацијама и праксом држава чланица понаособ. Осим тог индиректног учешћа у пословима ЕУ, национални парламенти добили су и могућност да развију директнију улогу у процесу одлучивања ЕУ, и та њихова улога сматра се веома битном за јачање демократског

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

легитимитета Уније и њено приближавање грађанству, што је истицано и током вишегодишње расправе о институционалног реформи и будућности ЕУ. Лисабонски уговор, који је управо ступио на снагу крајем прошле године,² доноси неке новине и даље појашњава улогу националних парламената у институционалној структури и одлучивању у ЕУ. Више група одредаба Лисабонског уговора је релевантно за националне парламенте. То је најпре члан 5 Уговора о Европској унији (УЕУ) који прописује да национални парламенти обезбеђују поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности, а затим и потпуно нови члан 12. УЕУ који наводи начине на које национални парламенти могу да допринесу добром функционисању ЕУ. Ту су и два нова тј. ревидирана протокола придодата уговорима: Протокол (бр. 1) о улози националних парламената у ЕУ и Протокол (бр. 2) о примени принципа супсидијарности и пропорционалности.

Оснивачки уговори ЕУ су и пре Лисабонског уговора наглашавали важност укључивања националних парламената у одлучивање ЕУ и охрабривали међупарламентарну сарадњу (Уговор из Мастрихта), а од амстердамске уговорне ревизије на снази је и правило да у року од 6 седмица од објављивања законског предлога ЕУ до његовог стављања на гласање, национални парламенти могу да их проуче *ex ante*.³ То време је са Лисабонским уговором продужено на 8 седмица, а разрађен је и механизам учешћа националних парламената у одлучивању ЕУ у виду процедуре познате као систем раног упозорења на повреде принципа супсидијарности, односно као систем „жутих и наранџастих картона”. Овај механизам представља главну институционалну новину везану за учешће националних парламената у одлучивању ЕУ.

² Потписан 13. децембра 2007, ступио на снагу након процеса ратификације 1. децембра 2009. У овом тексту се користи српски превод Консолидованог уговора о Европској унији. Видети: Милутин Јањевић (прир.), *Од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.

³ “Declaration on the role of national Parliaments in the European Union: Treaty On European Union”, *Official Journal*, C 191, 29 July 1992; “Protocol on the role of national parliaments in the European Union: Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts”, *Official Journal*, C 340, 10 November 1997.

II) ОДРЕДБЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА О НАЦИОНАЛНИМ ПАРЛАМЕНТИМА У ЕУ

Принцип супсидијарности и пропорционалности

Члан 5 проглашава да се разграничење надлежности у ЕУ врши уз поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности. Унија делује, у складу са принципом додељене (пренете) надлежности, само у границама надлежности које су јој земље чланице доделиле за остварење циљева утврђених уговорима, а државама чланицама припадају све остале надлежности које уговорима нису додељене Унији. У складу са принципом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише само, и у мери, у којој циљеви разматране акције не могу бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном тако и на регионалном и локалном нивоу, већ се, имајући у виду величину или учинак разматране акције, они могу боље остварити на нивоу Уније. Према принципу пропорционалности, садржај и облик акције ЕУ не треба да прелазе оквир који је неопходан за постизање циљева из уговора. За процедуре према којима се институције ЕУ и национални парламенти старају о поштовању ових принципа, члан 5 упућује на одредбе Протокола о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

Национални парламенти у ЕУ

Принцип супсидијарности уведен је претходним Оснивачким уговорима ЕУ, а са Лисабонским уговором први пут се националним парламентима даје изричита могућност да се старају о усклађености са тим важним принципом. Члан 12 је новина и он предвиђа да „национални парламенти активно доприносе добром функционисању Уније”, преко следећих активности: добијају информације од институција Уније и примају предлоге законских аката; старају се да се поштује принцип супсидијарности; учествују, у оквиру простора слободе, безбедности правде, у механизмима за оцену примене политика Уније у овом простору и придружују се политичкој контроли *Europol* и оцени активности *Eurojusta*; учествују у поступку ревизије уговора; добијају обавештења о захтевима за прикључење Унији; учествују у међупарламентарној сарадњи која се остварује између националних парламената, као и са Европским парламентом.

Још током процеса ратификације Лисабонског уговора једна од главних тачака спорења било је учешће националних парламената у поступку ревизије Оснивачких уговора ЕУ. Лисабонски уговор, као и његови претходници, прописује услов обавезне ратификације уговорне ревизије у државама чланицама, односно „одобрење држава чланица у складу са њиховим уставним одредбама”, али и отвара и могућност упрошћене ревизије и тзв. флексибилности у погледу уговорних промена.⁴ Ревизија уговора и учешће националних парламената у њој, упркос њиховој важности, нису предмет овог текста који се концентрише на остале активности националних парламента које се односе на редовну законодавну процедуру ЕУ. Те активности се могу свести на право националних парламената да буду обавештени о предлозима законских аката ЕУ и могућност да поднесу образложено мишљење о усклађености одређеног законског предлога ЕУ са принципом супсидијарности и пропорционалности. Механизам учешћа националних парламената у законодавној активности ЕУ разрађују поменута два протокола.

Протокол број 1 о улози националних парламената у Европској унији

Нови, заправо ревидирани Протокол о улози националних парламената садржи одредбе о информисању националних парламената и одредбе о међупарламентарној сарадњи. У првој групи одредаба наводи се да национални парламенти имају право да примају документе директно од Комисије, а затим и да, изузев у случајевима утврђене хитности, најмање 8 седмица треба да прође од подношења нацрта ЕУ закона до његовог постављања на дневни ред за одлучивање органа ЕУ. У том периоду, национални парламенти могу поднети образложена мишљења о усклађености односног законског предлога са принципом супсидијарности и пропорционалности. Под „предлогом законског акта” подразумевају се предлози Комисије, иницијативе групе држава чланица, иницијативе Европског парламента, захтеви Суда правде, препоруке Европске централне банке и захтеви Европске инвестиционе банке, који имају за циљ усвајање законског акта. За процедуру коришћена наведене могућности за

⁴ Члан 48. консолидоване верзије Уговора о Европској унији. За подробну анализу процеса ревизије уговора видети пресуду немачког Савезног уставног суда о сагласности Лисабонског уговора са Основним законом Немачке (*Lisbon Case*): BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421), Internet: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

националне парламенте, Протокол бр. 1. упућује на наредни Протокол бр. 2. Поред тога, он предвиђа и уговорну основу за сарадњу између националних парламената међусобно, као и са Европским парламентом. Њиме се потврђује раније уведена Конференција парламентарних органа специјализованих за послове ЕУ (*Conference of European Affairs Committees*), мада учешће на Конференцији не ствара обавезу за националне парламенте.

Протокол број 2 о супсидијарности и пропорционалности

Протокол број 2 даље развија улогу националних парламената у имплементацији важних принципа супсидијарности и пропорционалности. Уводи се нови механизам раног упозорења (колоквијални назив, познат је и као систем „жутих и наранџастих картона“) којим се националним парламентима даје могућност да пошаљу свим ЕУ институцијама, у року од 8 седмица, образложено мишљење којим изјављују зашто сматрају да нацрт законског акта ЕУ није у складу са принципом супсидијарности и пропорционалности. Механизам раног упозорења, заправо, предвиђа да пре усвајања неког законског акта ЕУ, Комисија обави широке консултације током којих она образлаже законски предлог.⁵ Ти предлози се достављају и националним парламентима и Европском парламенту. Сваки национални парламент (или свако веће тог парламента), може у року од 8 седмица да упути другим европским институцијама мишљење и образложи разлоге оцене да је прекршен принцип супсидијарности и пропорционалности. О том мишљењу институције које су покренуле законски предлог морају да „воде рачуна“, а предвиђен је и механизам тог „узимања у обзир“ мишљења националних парламената.

Систем гласања је такав да сваки национални парламент располаже са два гласа, што у ЕУ са 27 чланица значи укупно 54 гласова. Гласови су расподељени тако да се води рачуна о националном парламентарном систему: у дводомним системима свако веће располаже са по једним гласом. Ако у прописаном року најмање једна трећина (1/4 у области слободе, безбедности и правде) гласова додељених националним

⁵ Уз предлог закона доставља се и образложење о усклађености са принципом супсидијарности и пропорционалности у виду посебног додатка који садржи и оцену финансијског утицаја предлога, његов утицај на регулативу држава чланица (изузетно и регионалних); као и разлоге који треба да буду наведени и квалитативно и, по могућству, квантитативно.

парламентима (тренутно 18) гласа против предлога на овај начин, институције које су га поднеле морају га преиспитати. После овог преиспитивања Комисија (или други овлашћени орган ЕУ) може да одлучи да тај предлог подржи, промени или повуче.

Описана процедура позната је колоквијално као „жути картон” (*yellow card*). Процедура усвајања законског акта може, међутим, да буде и заустављена, и могућност националних парламената да покрену тај поступак позната је као „наранџасти картон” (*orange card*). Наиме, у оквиру редовне законске процедуре, ако је образложено мишљење о повреди принципа супсидијарности и пропорцијалности подржано намање простом већином гласова додељених парламентима (сада 28) предлог се мора преиспитати, после чега Комисија опет може да га подржи, промени или повуче. Али, уколико Комисија одлучи да задржи првобитни предлог, други законодавни органи Уније, Европски парламент и Савет министара, пре завршетка „првог читања” могу да зауставе процедуру. Наиме, они такође преиспитују да ли је законски предлог компатибилан са принципом супсидијарности и пропорционалности (водећи при том рачуна посебно о разлозима на које се позива већина националних парламената), и уколико већина у тим органима (55% у Савету, већина у Европском парламенту), сматра да предлог није компатибилан са принципом супсидијарности, обуставља се даља законодавна процедура.

Поред новине у виду механизма раног упозорења путем „жутих и наранџастих” картона, Протокол предвиђа и консеквентну могућност да национални парламент (или његова већа) проследи преко држава чланица Суду правде ЕУ жалбу за кршење принципа супсидијарности у неком законском акту. Систем „жутих и наранџастих картона” представља, ипак, главни допринос Лисабонског уговора у погледу директног учешћа националних парламената у процесу одлучивања ЕУ. Колико је то учешће заиста директно и ефектно, разматра се у наредном делу овог текста.

III) ОЦЕНА МЕХАНИЗМА РАНОГ УПОЗОРЕЊА

У најкраћем, систем раног упозорења заснива се на могућности коју су добили национални парламенти држава чланица ЕУ да евидентирају своје приговоре на повреде принципа супсидијарности и пропорционалности у законским предлозима институција ЕУ. Други елемент овог система је бројање и одмеравање пристиглих парламентарних жалби. Формално, дакле, механизам омогућава да се изврши притисак на покретача нацрта

законског акта ЕУ како би поново размотрио тај акт или понудио ново образложење – када пристигли приговори чине једну трећину расположивих гласова парламената (тј. 18 гласова). Механизам не подразумева аутоматско повлачење спорног предлога када парламентарне жалбе чине наведену мањину од једне трећине – то се предвиђа тек за случај постојања „просте већине” гласова додељених парламентима. Тек у том другом случају отвара се могућност да, уколико Комисија и даље инсистира на првобитном предлогу, Европски парламент и Савет већинским гласањем обуставе даљу процедуру.

Та могућност обустављања даље процедуре о законском предлогу јесте главна новина коју уводи Лисабонски уговор. Али, нису национални парламенти ти који су способни да сами зауставе предлог – они могу само друге законодавне институције ЕУ (Европски парламент и Савет министара) да снабдеју „муницијом”, тј. својим „гневним писмима”. Због тога, за ово „право” националних парламената многи сматрају да не представља битан конститутивни продор у постојећу институционалну логику ЕУ. Скептици истичу и то да, након свега, то „право” и није ново – то је прерогатива коју парламентарци већ имају, са или без система раног упозорења.⁶ Могућности механизма раног упозорења даље релативизује гласачки праг који се захтева за обустављање законодавне процедуре у ЕУ, а који се тражи и од националних парламената и од надлежних институција ЕУ. Лисабонски уговор донекле збуњује када говори о „простој већини” парламентарних жалби као прагу за нову додатну процедуру, јер се она рачуна као део од укупног броја расподељених гласова. То значи да захтев за „простом већином” јесте, у ствари, захтев за апсолутном већином: 28 од 54 гласова распоређених националним парламентима у ЕУ са 27 чланица. Технички, тај праг је подигнут сувише високо да би процедура имала широку и стварну употребну вредност.⁷ Нешто слично важи и за гласање у институцијама ЕУ. Процедура прописана за Европски парламент и Савет министара заснива се на квалификованој већини у Савету (55% чланова) и већини у ЕП. Не заснива се, дакле, не блокирајућој мањини, што би било примереније садржају и

⁶ За различита мишљења видети: Philipp Kiiver, “The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, pp. 77–83.

⁷ “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”, Thirty-third Report of Session 2007–08, House of Commons: European Scrutiny Committee, London, 21 October 2008, HC 563.

сврси процедуре овог, у основи, контролног механизма. Све у свему, систем раног упозорења активира воља сигурних већина, а не воља мањина – ни у погледу држава чланица, ни у ЕУ институцијама.

Све наведено говори у прилог оцене да се, и после ступања на снагу Лисабонског уговора, европски законодавни процес наставља на бази проверене институционалне логике: законодавна процедура остаје у рукама ЕУ институција и националних влада. Ако се има у виду основни циљ увођења одредби о учешћу националних парламената у одлучивању ЕУ – жеља да се Унија што више приближи грађанима, може се рећи да процедура „жутог и црвеног картона”, сама по себи, мало доприноси демократској контроли националних парламената над Комисијом и осталим институцијама ЕУ. Она потврђује *status quo* без стварног мењања било чега. Надлежност пренета са европских институција националним парламентима је маргинална, у најбољем случају, углавном је чисто симболична, а у крајњем, надлежност одлучивања и даље ће бити где и раније – у рукама институција ЕУ и националних влада држава чланица.

Мање скептичан поглед на описани механизам раног упозорења приметитиће да је сада, наравно, много лакше Европском парламенту и Савету да зауставе неки закон пре „првог читања”. Али остаје и даље суштинско питање колико и сами национални парламенти могу да утичу на то. Остаје сумња у значај тих „већих могућности” у условима када, поред „жутог и наранџастог картона”, није уведен и, рецимо, „дрвени картон” који би саму Комисију приморавао да повуче предлог који крши принцип супсидијарности и пропорционалности. Ентузијастички тврде да ће Комисија слушати мишљење националних парламената чак и када не буде постигнут гласачки праг за процедуру раног упозорења. Томе у прилог иде и чињеница да је тај систем донекле „заживео” у неформалном облику и пре ступања на снагу Лисабонског уговора, пошто су првобитне одредбе о систему раног упозорења подстакле Комисију да о својим предлозима обавештава директно националне парламенте. Томе треба додати и чињеницу да се у пракси ретко дешава да неки законски предлог институција ЕУ буде у потпуности неконзистентан са принципом супсидијарности и пропорционалности. Вероватније је да ће и убудуће то бити само неки делови законских предлога. Ширење надлежности ЕУ генерално, може допринети настанку нових спорова око супсидијарности, али се очекује да ће Комисија ипак слушати образложена мишљења и националних парламената и других органа ЕУ и без обзира на гласачки праг за механизам раног упозорења. У пракси је и до сада био веома редак

случај да неки законски предлог прође процедуру уколико се више од три чланице ЕУ томе противе.

Наведеној скептичној аргументацији може се упутити још неколико аргумената. Најпре тај да ништа не спречава националне парламенте да своја мишљења изразе како сопственим владама тако и Комисији – и без система раног упозорења. Затим, када усвајање одређених законских предлога захтева једногласност у Савету министара, свака влада може да спречити усвајање тог акта. Коначно, чак и кад се тражи квалификована већина за усвајање неког законског акта, неке земље и тада имају право да се изузму из усвојене одлуке (нпр. Велика Британија путем могућности изузећа – *opt-out*).

Коначно, практична употреба механизма раног упозорења зависиће, у крајњој линији, од воље самих националних парламената. Није немогуће ни то да прилично празне уговорне одредбе буду подстицај за стварну парламентарну акцију. Поред тога, парламентарни надзор на пословима ЕУ регулисан је и унутрашњим уставним процедурама, а пракса показује да релативна снага тог надзора зависи од бројних историјских, културних и институционалних фактора, од приоритетности чланства у ЕУ, као и од природе унутрашњих односа између владе и парламента у државама чланицама. Дубље анализе институционалних аранжмана држава чланица о парламентарном надзору над пословима везаним за ЕУ показују да, што се иде даље од Медитерана ка северу Европе, то парламентарни надзор постаје оштрији.⁸ У сваком случају, одлука о употреби механизма раног упозорења биће више последица политичких процена него неких објективних критеријума. Национални парламенти држава чланица ЕУ и до сада су тумачили принцип супсидијарности на веома различите начине.⁹

IV) ИЗВОРИ

- “Declaration on the role of national Parliaments in the European Union: Treaty On European Union”, *Official Journal*, C 191, 29 July 1992.
- German Federal Constitutional Court, Judgment of 30 June 2009 (*Lisbon Case*), BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421), Internet:

⁸ Philipp Kiiver, “German Participation in EU Decision-Making after the *Lisbon Case*: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, *German Law Journal*, vol. 10, 2009, pp. 1287–96.

⁹ House of Commons: European Scrutiny Committee, “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”, *op. cit.*, p. 9.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve00208en.html.

- “Protocol on the role of national parliaments in the European Union: Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts”, *Official Journal*, C 340, 10 November 1997.
- “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”, Thirty-third Report of Session 2007–08, House of Commons: European Scrutiny Committee, London, 21 October 2008, HC 563.
- Kiiver, P., “German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, *German Law Journal*, vol. 10, 2009.
- Kiiver, P., “The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15.
- Јањевић М., (прир.), *Од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.