



EVROPSKÝ PARLAMENT: VZTAHY S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Postup evropské integrace změnil roli vnitrostátních parlamentů. Mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty byly vytvořeny různé nástroje spolupráce, které mají zajistit efektivní demokratickou kontrolu evropského zákonodárství na všech úrovních. Tento trend byl posílen ustanoveními zavedenými Lisabonskou smlouvou.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 12 Smlouvy o EU (SEU) a protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

CÍLE

A. Důvody ke spolupráci

Samotný proces evropské integrace s sebou nese přenesení některých pravomocí, které byly až dosud vykonávány vnitrostátními vládami, na společné orgány s rozhodovací pravomocí. Tím je omezena úloha vnitrostátních parlamentů jakožto zákonodárných, rozpočtových a kontrolních orgánů. Zatímco řadu pravomocí, které byly z úrovně jednotlivých států přeneseny na úroveň Evropské unie, původně vykonávala Rada, Evropský parlament (EP) postupně získal úlohu plnoprávného parlamentu.

- Vnitrostátní parlamenty postupem času začaly vnímat lepší vnitrostátní kontrolu evropské činnosti svých vlád a sblížení s Evropským parlamentem jakožto cestu, jak zvýšit svůj vliv na tvorbu politik EU a dosáhnout toho, aby byla Evropa budována na demokratických zásadách;
- co se týče Evropského parlamentu, ten obecně zastává názor, že intenzivní vztahy s vnitrostátními parlamenty pomohou posílit jeho legitimitu a přiblížit Evropu občanům.

B. Vývoj spolupráce

S postupem evropské integrace se zpočátku oslabovala úloha vnitrostátních parlamentů: byly posíleny pravomoci Společenství (a později Unie) a rozšířily se oblasti jeho působnosti, přičemž v Radě se stalo pravidlem hlasování kvalifikovanou většinou a byly posíleny také legislativní pravomoci Evropského parlamentu.



Do roku 1979 byl Evropský parlament s vnitrostátními parlamenty úzce propojen, neboť jeho členové byli současně poslanci vnitrostátních parlamentů, kteří byli těmito parlamenty jmenováni. Přímé volby do Evropského parlamentu tyto vazby přerušily. V následujících deseti letech vztahy mezi parlamenty v podstatě ustaly. Nutnost tyto vztahy obnovit se projevila po roce 1989: byly navázány kontakty a byly učiněny pokusy o nahrazení původních organických vazeb. Maastrichtská smlouva napomohla dosažení tohoto cíle dvěma prohlášeními (č. 13 a č. 14), v nichž se zejména stanoví, že:

- je třeba respektovat úlohu vnitrostátních parlamentů v rámci činnosti Evropské unie (parlamenty musejí být svými vládami „v dostatečném časovém předstihu“ informovány o evropských legislativních návrzích a účastnit se, je-li to nezbytné, společných konferencí);
- Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty musejí vzájemně spolupracovat na základě intenzivnějších kontaktů, výměny informací a pravidelných schůzek a vzájemně si poskytovat zázemí.

Vnitrostátní parlamenty v posledních letech získaly určitou kontrolu nad činností svých vlád v evropských záležitostech, a to v důsledku ústavních reforem, vládních opatření, změn pracovních postupů a výkladů vnitrostátních ústavních pravidel, jak je stanovily ústavní soudy některých členských států. Významnou úlohu hrají v tomto vývoji a při spolupráci s Evropským parlamentem jejich výbory pro evropské záležitosti.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů připojený k Amsterdamské smlouvě podporuje zvýšenou účast vnitrostátních parlamentů na činnostech Unie a stanoví za tímto účelem povinnost okamžitého předkládání dokumentů ke konzultaci a legislativních návrhů Komise vnitrostátním parlamentům, aby je mohly přezkoumat předtím, než o nich rozhodne Rada. Vnitrostátní parlamenty sehrály důležitou úlohu v průběhu jednání Konventu o budoucnosti Evropy (viz [1.1.4](#)), kde se jimi mimo jiné zabývala jedna z jedenácti pracovních skupin. V květnu 2006 Evropská komise schválila zaslání všech nových návrhů a diskusních dokumentů vnitrostátním parlamentům. S Lisabonskou smlouvou se tento „politický dialog“ stal pro Komisi právní povinností. Smlouva o fungování Evropské unie zaručuje vnitrostátním parlamentům větší právo na informace ze strany orgánů EU, které mají povinnost předávat jim všechny návrhy legislativních aktů, jakož i žádosti o přistoupení k EU.

Lisabonská smlouva konečně zavedla systém včasného varování, což je mechanismus, s jehož pomocí mohou vnitrostátní parlamenty sledovat dodržování zásady subsidiarity v legislativních návrzích (protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality). Vnitrostátní parlament může ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Tento systém umožňuje, aby většina komor či jednokomorových parlamentů legislativní návrh zablokovala. Konečné rozhodnutí však přijímá legislativní orgán (Evropský parlament a Rada) (viz [1.2.2](#)). Tento mechanismus byl od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost využit třikrát: v květnu 2012 v souvislosti s návrhem nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb („Monti II“) a v říjnu 2013 v souvislosti s návrhem nařízení na zřízení



Úřadu evropského veřejného žalobce a v roce 2016 v souvislosti s [návrhem přezkumu směrnice o vysílání pracovníků](#). Smlouva dále přinesla nové články vymezující roli vnitrostátních parlamentů v nové institucionální struktuře Evropské unie (články 10 a 12 Smlouvy o EU).

Od začátku krize státního dluhu v Evropské unii v březnu 2010 se v důsledku úlohy vnitrostátních parlamentů zemí eurozóny při ratifikaci záchranných balíčků či při jejich úpravách ukázalo, jaký význam má úzká spolupráce a neustálá výměna informací mezi těmito parlamenty a Evropským parlamentem. Článek 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jež vstoupila v platnost v lednu 2013, stanoví konkrétní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem za účelem výkonu parlamentního dohledu v oblasti správy hospodářských a finančních záležitostí.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY: NÁSTROJE SPOLUPRÁCE

A. Konference předsedů parlamentních shromáždění Evropské unie

Po setkáních uspořádaných v letech 1963 a 1973 bylo v roce 1981 zavedeno pravidelné konání těchto konferencí. Setkávají se na nich předsedové vnitrostátních parlamentů a předseda Evropského parlamentu a konají se každé dva roky. Jsou připravovány na schůzích generálních tajemníků a v jejich rámci se projednávají konkrétní otázky týkající se spolupráce mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem. V posledních letech se předsedové scházeli každoročně. Od roku 1995 udržuje Evropský parlament úzké vztahy rovněž s parlamenty přidružených a kandidátských zemí. Předsedové Evropského parlamentu a těchto parlamentů se pravidelně setkávají, aby diskutovali o přístupových strategiích a dalších aktuálních otázkách.

B. Evropské středisko pro parlamentní výzkum a dokumentaci

Na „velké konferenci“ ve Vídni v roce 1977 bylo založeno Evropské středisko pro parlamentní výzkum a dokumentaci (CERDP). Toto středisko je sítí útvarů zabývajících se dokumentací a výzkumem, které úzce spolupracují v zájmu usnadnění přístupu k informacím (včetně vnitrostátních a evropských databází) a koordinují výzkum, aby zamezily zbytečnému zdvojování činností. Středisko také shrnuje a šíří výsledky výzkumu a vytvořilo rovněž internetové stránky, které mají zlepšit výměnu informací. Jeho adresář usnadňuje kontakt mezi výzkumnými odděleními členských parlamentů. Správu střediska zajišťuje Evropský parlament společně s Parlamentním shromážděním Rady Evropy. Středisko zahrnuje parlamenty členských států Evropské unie a členských států Rady Evropy a jeho služby mohou také využít parlamenty zemí, které mají status pozorovatele v Parlamentním shromáždění Rady Evropy.

C. Konference parlamentů Společenství

Tato myšlenka byla konkrétně realizována v Římě v roce 1990 pod názvem „Evropské zasedání“. Konference měla 258 účastníků – 173 z vnitrostátních parlamentů a 85 z Evropského parlamentu a zabývala se tématy „budoucnost Společenství, dopady návrhů týkajících se Hospodářské a měnové unie a politické unie, a zejména úloha



vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu“. Další konference tohoto typu se od té doby již nekonaly.

D. Konference výborů pro evropské záležitosti – COSAC

Na této konferenci, jejíž myšlenka pochází od předsedy francouzského Národního shromáždění, se od roku 1989 každých šest měsíců setkávají orgány vnitrostátních parlamentů, které se zaměřují na záležitosti EU, a šest poslanců Evropského parlamentu. Konferenci svolává parlament země, jež právě vykonává předsednictví Unie, a na její přípravě se podílí Evropský parlament společně s parlamenty zemí „Trojky“. Na každé konferenci se projednávají klíčová témata evropské integrace.

COSAC není rozhodovacím, nýbrž pouze konzultačním a koordinačním orgánem a svá stanoviska přijímá na základě konsenzu. Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii výslovně stanoví, že konference COSAC může orgánům EU předložit jakýkoli příspěvek, který uzná za vhodný. Tyto příspěvky však nejsou pro vnitrostátní parlamenty nikterak závazné a nejsou jimi nijak dotčeny jejich postoje.

E. Parlamentní setkání

Na základě zkušeností s Evropským konventem došli poslanci Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů k závěru, že za účelem řešení konkrétních problémů by bylo užitečné vytvořit stálý nástroj politické spolupráce. Od roku 2005 se tedy poslanci Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů scházejí v rámci parlamentních setkání, na nichž jednájí o důležitých tématech týkajících se rozhodovacího procesu parlamentů a upevňování orgánů a institucí Evropské unie.

F. Další nástroje spolupráce

Většina stálých výborů Evropského parlamentu udržuje vztahy se svými vnitrostátními protějšky prostřednictvím bilaterálních nebo multilaterálních setkání a návštěv předsedů nebo zpravodajů.

Kontakty mezi politickými skupinami Evropského parlamentu a příslušnými skupinami vnitrostátních parlamentů se rozvíjejí nerovnoměrně v závislosti na dané zemi či politické straně.

Administrativní spolupráce se rozvíjí zejména formou stáží v Evropském parlamentu a výměn úředníků. Kanceláře většiny zástupců vnitrostátních parlamentů se nacházejí ve stejné budově Evropského parlamentu, v níž sídlí i Ředitelství pro vztahy s národními parlamenty. Stále důležitější je rovněž výměna informací o parlamentní činnosti, zejména činnosti legislativní, a to konkrétně díky moderním informačním technologiím, jako je síť IPEX, za podpory elektronické platformy pro výměnu údajů a pro komunikaci (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=CS>).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Dne 19. dubna 2018 Evropský parlament přijal [usnesení o provádění ustanovení Smlouvy, která se týká vnitrostátních parlamentů](#), v němž zdůraznil, že vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k řádnému ústavnímu fungování Evropské unie, a zajišťují tedy větší pluralismus a demokratickou legitimitu. Dále uznává, že odpovědnost vlád jednotlivých členských států vůči vnitrostátním parlamentům je „úhelným kamenem



role vnitrostátních parlamentních komor v Evropské unii“. I když připomíná, že od doby, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, je mechanismus včasného varování využíván jen zřídka, je EP přesvědčen, že by mohl být reformován ve stávajícím rámci stanoveném Smlouvou. V této souvislosti vyzývá Evropskou komisi, aby zavedla „technickou lhůtu pro oznámení“, a zajistila tak dodatečný časový prostor mezi datem, kdy vnitrostátní parlamenty obdrží návrhy legislativních aktů, a datem, k němuž začíná osmítýdenní lhůta. Mimoto EP podporuje, aby mohly vnitrostátní parlamenty předkládat Komisi konstruktivní návrhy s cílem pozitivně ovlivnit evropskou debatu a právo Komise jednat z vlastního podnětu. V usnesení také předkládá řadu návrhů, jejichž cílem je posílit stávající nástroje spolupráce mezi EP a vnitrostátními parlamenty.

Roberta Panizza

10/2018

