



## EUROPSKI PARLAMENT: ODNOSI S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Uloga nacionalnih parlamenata promijenjena je s napretkom na području europskih integracija. Razni instrumenti suradnje između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata uvedeni su u cilju uspostavljanja učinkovitog demokratskog nadzora nad europskim zakonodavstvom na svim razinama. Odredbe uvedene Ugovorom iz Lisabona predstavljaju dodatne korake k ostvarenju tog cilja.

### PRAVNA OSNOVA

Članak 12. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji.

### CILJEVI

#### A. Razlozi za suradnju

Sam proces europske integracije podrazumijeva prijenos nekih nadležnosti koje su imale nacionalne vlade na zajedničke institucije s ovlastima donošenja odluka, čime se smanjuje uloga nacionalnih parlamenata kao zakonodavnih, proračunskih i nadzornih tijela. Iako su brojne nadležnosti prenesene s nacionalne na razinu EU-a prvotno povjerene Vijeću, Europski parlament postupno je preuzeo punu parlamentarnu ulogu.

- Nacionalni parlamenti shvatili su da bi bolji nacionalni nadzor nad europskim aktivnostima njihovih vlada i bliskiji odnosi s Europskim parlamentom pomogli u jačanju njihova utjecaja na kreiranje politike EU-a te da bi se tako istodobno osiguralo da se Europa gradi na demokratskim načelima.
- Europski parlament općenito je zauzeo stajalište da bi bliski odnosi s nacionalnim parlamentima pomogli jačanju njegove legitimnosti i približavanju Europe građanima.

#### B. Razvoj konteksta suradnje

Napredak europskih integracija doveo je do početnog smanjenja uloge nacionalnih parlamenata: povećane su ovlasti Zajednice (a zatim i Unije), a područja njezine nadležnosti proširena su, dok je donošenje odluka većinskim glasovanjem u Vijeću postalo pravilo te su povećane i zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta.

Do 1979. Europski parlament i nacionalni parlamenti bili su sustavno povezani jer su zastupnike Europskog parlamenta imenovali nacionalni parlamenti. Izravnim izborima zastupnika u Europski parlament te su veze prekinute te su u narednih desetak godina



odnosi gotovo potpuno zamrli. Potreba za njihovim obnavljanjem postala je očita nakon 1989., kad su inicirani kontakti i kad se pokušalo nadomjestiti prvotne veze. Ugovor iz Maastrichta u tome je pomogao uvrštenjem dviju deklaracija na tu temu (br. 13 i br. 14) kojima je predviđeno:

- poštovanje uloge nacionalnih parlamenata u aktivnostima Europske unije (njihove ih vlade moraju pravovremeno obavijestiti o zakonodavnim prijedlozima EU-a i po potrebi se moraju održati zajedničke konferencije);
- razvoj suradnje između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata jačanjem kontakata, razmjenom informacija, održavanjem redovitih sastanaka i uzajamnim ustupanjem prostora i opreme.

Nacionalni parlamenti nedavno su dobili određen stupanj nadzora nad aktivnostima svojih vlada u okviru Unije kao rezultat ustavnih reformi, koraka koje su vlade poduzele ili izmjena svog načina rada, ali i kao rezultat tumačenja nacionalnih ustavnih pravila prema ustavnim sudovima nekih država članica. Njihovi odbori specijalizirani za pitanja EU-a odigrali su u suradnji s Europskim parlamentom važnu ulogu u tom razvoju.

Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata koji je priložen Ugovoru iz Amsterdama poticao je veću uključenost nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU-a i zahtijevao da se savjetodavni dokumenti i zakonodavni prijedlozi Komisije u najkraćem roku pošalju nacionalnim parlamentima kako bi ih mogli pregledati prije nego što Vijeće donese odluku. Nacionalni parlamenti imali su važnu ulogu tijekom rasprava na Konvenciji o budućnosti Europe (1.1.4.), kada je na njih bila usredotočena jedna od 11 radnih skupina. U svibnju 2006. Komisija je pristala proslijediti sve nove prijedloge i dokumente za raspravu nacionalnim parlamentima. Taj je „politički dijalog” Ugovorom iz Lisabona postao pravna obveza Komisije. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije nacionalnim se parlamentima jamče i veća prava na informacije od institucija EU-a uz obvezu dostavljanja svih nacrti zakonodavnih akata kao i zahtjeva za pristupanje Europskoj uniji.

Ugovorom iz Lisabona napokon je uveden sustav ranog upozorenja, tj. mehanizam koji nacionalnim parlamentima omogućuje nadzor nad poštovanjem načela supsidijarnosti u zakonodavnim prijedlozima (Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti). U roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja zakonodavnog akta nacionalni parlamenti mogu predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije poslati obrazloženo mišljenje u kojem navode zašto smatraju da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Domovi parlamenata tako imaju mogućnost svojom većinom blokirati zakonodavne prijedloge. Međutim konačnu odluku donose zakonodavna tijela (Europski parlament i Vijeće) (1.2.2.). Taj je mehanizam pokrenut tri puta od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona – u svibnju 2012. u vezi s prijedlogom uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na kolektivne mjere u okviru slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga („Monti II”), u listopadu 2013. u vezi s prijedlogom uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja te u svibnju 2016. u vezi s [prijedlogom revizije Direktive o upućivanju radnika](#). Ugovor također sadrži nove članke u kojima se pojašnjava uloga nacionalnih parlamenata u institucionalnom sustavu Europske unije (članci 10. i 12. UEU-a).



Od početka krize državnog duga EU-a u ožujku 2010. uloga nacionalnih parlamenata europodručja u ratifikaciji paketa pomoći ili njihovoj izmjeni naglasila je važnost bliske suradnje i trajne razmjene informacija između nacionalnih parlamenata i Europskoga parlamenta. Člankom 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koji je stupio na snagu u siječnju 2013., propisuje se posebna suradnja između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u svrhu parlamentarnog nadzora gospodarskog i financijskog upravljanja.

## **POSTIGNUĆA: INSTRUMENTI SURADNJE**

### **A. Konferencije predsjednika parlamentarnih skupština Europske unije**

Nakon sastanaka održanih 1963. i 1973. godine, 1981. godine uvedene su konferencije. Na njima su se sastajali predsjednici nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta te su se prvotno održavale svake dvije godine. Pripremaju se na sastancima glavnih tajnika i na njima se raspravlja o točno određenim pitanjima o suradnji između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. Tijekom posljednjih nekoliko godina predsjednici su se sastajali svake godine. Od 1995. Europski parlament održava bliske odnose s parlamentima pridruženih država i država podnositeljica zahtjeva za članstvo. Predsjednici Europskog parlamenta i tih parlamenata redovito se sastaju kako bi raspravljali o pristupnim strategijama i ostalim aktualnim pitanjima.

### **B. Europski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju**

Na velikoj konferenciji u Beču 1977. osnovan je Europski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju, mreža službi za istraživanje i dokumentaciju koje blisko surađuju kako bi olakšale pristup informacijama (uključujući nacionalne baze podataka i europske baze podataka) i koordinirale istraživanja da ne bi došlo do udvostručenja posla. Centar prikuplja i širi informacije dobivene istraživanjima, a pokrenuo je i internetsku stranicu kako bi se poboljšala razmjena informacija. Zahvaljujući njegovu direktoriju olakšan je kontakt među istraživačkim odjelima parlamenata država članica. Centrom zajednički upravljaju Europski parlament i Parlamentarna skupština Vijeća Europe. Obuhvaća parlamente država članica EU-a i Vijeća Europe, a njegovim se uslugama mogu koristiti i parlamenti država koje u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe imaju status promatrača.

### **C. Konferencija parlamenata Zajednice**

Ideja je u praksi zaživjela u Rimu 1990. pod imenom „Europsko zasjedanje”. Tema konferencije bila je budućnost Zajednice, što za Zajednicu i države članice znače prijedlozi koji se odnose na ekonomsku i monetarnu uniju i političku uniju te, osobito, uloga nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. „Zasjedanje” je okupilo 258 sudionika, 173 iz nacionalnih parlamenata i 85 iz Europskog parlamenta. Otad se nije održala nijedna konferencija.

### **D. Konferencija parlamentarnih odbora za europske poslove parlamenata članica Europske unije (COSAC)**

Konferencija se na prijedlog predsjednika francuske Nacionalne skupštine od 1989. održava svakih šest mjeseci i na njoj se sastaju tijela nacionalnih parlamenata koja



su nadležna za pitanja EU-a i šest zastupnika u Europskom parlamentu. Saziva je parlament države koja predsjedava Uniji, a pripremaju je zajedno Europski parlament i parlamenti predsjedajuće trojke. Na svakoj konferenciji raspravlja se o glavnim temama u vezi s europskom integracijom.

COSAC nema ovlast za donošenje odluka, već je savjetodavno i koordinacijsko tijelo koje odluke donosi suglasnošću. Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji izričito se ističe da COSAC može na bilo koji način koji smatra prikladnim doprinijeti radu institucija EU-a. Međutim doprinosi COSAC-a ni na koji način nisu obvezujući za nacionalne parlamente niti unaprijed određuju njihovo stajalište.

#### **E. Zajednički parlamentarni sastanci**

Na osnovi iskustva s Europskom konvencijom zastupnici u Europskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima smatrali su da bi bilo korisno uspostaviti trajni instrument političke suradnje za bavljenje određenim temama. U skladu s time zastupnici u Europskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima od 2005. sastaju se na zajedničkim parlamentarnim sastancima kako bi raspravljali o važnim pitanjima koja utječu na parlamente u postupku donošenja odluka i jačanja institucija na razini EU-a.

#### **F. Ostali instrumenti suradnje**

Većina stalnih odbora Europskog parlamenta savjetuje se s odgovarajućim nacionalnim odborima na bilateralnim ili multilateralnim sastancima te za posjeta predsjednika i izjestitelja.

Kontakti među klubovima zastupnika u Europskom parlamentu i odgovarajućim klubovima u nacionalnim parlamentima razvili su se do različitih stupnjeva, ovisno o relevantnoj državi ili političkoj stranci.

Administrativna suradnja razvija se u obliku pripravnštava u Europskom parlamentu i razmjene dužnosnika. Uredi većine zastupnika nacionalnih parlamenata nalaze se u zgradi Europskog parlamenta u kojoj se nalazi i Uprava za odnose s nacionalnim parlamentima. Uzajamno dijeljenje informacija o parlamentarnome radu, posebno kad je riječ o zakonodavstvu, postaje sve važnije i oslanja se na modernu informacijsku tehnologiju, kao što je internetska podatkovna i komunikacijska mreža IPEX, koju podupire elektronička platforma za razmjenu podataka i komunikaciju (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?applng=HR>).

## **ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA**

Dana 19. travnja 2018. Europski parlament donio je [rezoluciju o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima](#) u kojoj ističe da nacionalni parlamenti poboljšavaju dobro ustavno funkcioniranje Europske unije i aktivno mu doprinose te tako osiguravaju veći pluralizam i demokratsku legitimnost. U njoj se također potvrđuje da je odgovornost nacionalnih vlada prema nacionalnim parlamentima i dalje „osnova uloge domova nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji”. Parlament podsjeća da se od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona sustav ranog upozoravanja rijetko koristi te smatra da bi se taj sustav mogao izmijeniti u postojećem okviru Ugovora. U tom pogledu poziva Europsku komisiju da uvede „tehničko razdoblje za obavješćivanje” kako bi se omogućilo dodatno vrijeme između datuma kad nacionalni parlamenti



zaprima nacrt zakonodavnog akta i datuma početka osmotjednog razdoblja. Parlament isto podupire mogućnost da nacionalni parlamenti Komisiji podnose konstruktivne prijedloge kako bi pozitivno utjecali na europsku raspravu i pravo inicijative Komisije. U njoj se naposljetku daje niz prijedloga čiji je cilj jačanje postojećih instrumenata suradnje između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata.

Roberta Panizza  
10/2018

