



EUROPSKI PARLAMENT: ODNOSI S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Pomicanje prema većoj europskoj integraciji promijenilo je ulogu nacionalnih parlamenata. 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 počeli su shvaćati učinkovitiji nadzor nad europskim aktivnostima njihovih vlada i bliskije odnose s Europskim parlamentom kao način za povećanje njihova utjecaja na kreiranje politika EU-a i istodobno osiguranje toga da se Europa temelji na demokratskim načelima.
- Europski parlament općenito je zauzeo stajalište da bi bliski odnosi s nacionalnim parlamentima pomogli jačanju njegove legitimnosti i približavanju Europske unije građanima.

B. Kontekst suradnje koji je u razvoju

Napredak europskih integracija doveo je do početnog smanjenja uloge nacionalnih parlamenata: povećane su ovlasti 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 su predviđeni:

- poštovanje uloge nacionalnih parlamenata u funkcioniranju 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.

Uz to, nacionalni parlamenti postupno su dobili određen stupanj nadzora nad aktivnostima svojih vlada u okviru Unije kao rezultat ustavnih reformi, koraka koje su vlade poduzele, izmjena svog načina rada i kao rezultat tumačenja nacionalnih ustavnih pravila koja su dali ustavni sudovi 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 aktivnostima EU-a i zahtijevao da se savjetodavni dokumenti i prijedlozi 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.), a bili su i tema jedne od 11 radnih skupina Konvencije. U svibnju 2006. Komisija je pristala prosljediti 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 koje imaju obvezu dostavljanja nacionalnim parlamentima svih nacrti zakonodavnih akata kao i zahtjeva za pristupanje Europskoj uniji. Ugovorom iz Lisabona dodatno je osnažena uloga nacionalnih parlamenata njihovim uključivanjem u postupke revizije Ugovora i u mehanizme evaluacije provedbe politika EU-a u područjima slobode, sigurnosti i pravde. Također je formalizirana međuparlamentarna suradnja između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u EU-u.

Ugovorom iz Lisabona znatno je povećana i uloga nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu EU-a uvođenjem mehanizma ranog upozoravanja, tj. sustava 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. Ako se većina domova parlamenata s time slaže, mogu se blokirati zakonodavni prijedlozi. 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”)^[1], u listopadu 2013. u vezi s prijedlogom uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja^[2] te u svibnju 2016. u vezi s [prijedlogom revizije Direktive o upućivanju radnika](#)^[3]. 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 reviziji 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 formalno su uvedene 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 detaljno raspravlja o pitanjima povezanim sa suradnjom između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. Tijekom posljednjih nekoliko godina predsjednici su se sastali 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, Centar je 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.

[1]Prijedlog uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na kolektivne mjere u okviru slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga (COM(2012)0130).

[2]Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja ([COM\(2013\)0534](#)).

[3]Prijedlog 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\(2016\)0128](#)).



C. Konferencija parlamenata Zajednice

Ideja je u praksi zaživjela u Rimu 1990. pod imenom „Europsko zasjedanje“. Tema je bila 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 takva 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 europske poslove i šest zastupnika u Europskom parlamentu. Na tim sjednicama svaki parlament predstavlja 6 zastupnika. Saziva je parlament države koja predsjedava Unijom, 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 parlamentarno 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 kontekstu postupka donošenja odluka i jačanja institucija na razini EU-a.

F. Ostali instrumenti suradnje

Većina stalnih odbora Europskog parlamenta savjetuje se s odgovarajućim nacionalnim odborima u okviru bilateralnih ili multilateralnih sastanaka te posjeta predsjednika odbora i izvjestitelja.

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 pripravništava 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](#)^[4] 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”. Europski 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 zaprime nacrt zakonodavnog akta i datuma početka osmotjednog razdoblja. Parlament usto 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.

Eva Pavy
02/2020

[4]Rezolucija Europskog parlamenta od 19. travnja 2018. o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima ([2016/2149\(INI\)](#)) ([P8_TA\(2018\)0186](#)).

