



národní
úložiště
šedé
literatury

Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce

Kuta, Martin
2009

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-151564>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 03.05.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .



Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce

(výťah ze studie)



zpracoval:
Martin Kuta

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Shrnutí

Studie Andree Maurera¹ představuje dosavadní vývoj spolupráce národních parlamentů a Evropského parlamentu v procesu evropské integrace, pojednává o současném stavu meziparlamentní spolupráce a hodnotí možnosti budoucí spolupráce národních parlamentů v rámci legislativního a institucionálního rámce vytvořeného Lisabonskou smlouvou. Studie byla zveřejněna na výroční konferenci Evropského centra pro výzkum a dokumentaci parlamentů (ECPRD) konané ve dnech 9. - 11. října 2008 v Bruselu na půdě Evropského parlamentu. V teoretické rovině se zabývá hledáním optimální formy meziparlamentní spolupráce, coby nástroje pro odstranění demokratického deficitu a zprůhlednění rozhodovacích procedur Evropské unie.

Autor studie představuje všechny významné návrhy na organizaci meziparlamentní spolupráce, včetně těch, které nebyly přijaty a realizovány. Je tak možné získat komplexní přehled o všech alternativách vývoje. Povědomí o alternativních návrzích je důležité i proto, že jsou v různých úpravách opakovaně předkládány. Jejich znalost nám tedy může pomoci odhadnout budoucí vývoj.

Podle autora jsou ve vývoji meziparlamentní spolupráce významné tři její možné formy. První formou je spolupráce na úrovni specializovaných výborů. V této oblasti jde především o stálou spolupráci výborů specializovaných na projednávání evropských záležitostí. Stálá forma spolupráce ostatních výborů nezískala do současné doby dostatečné smluvní zakotvení. Postupné začlenění spolupráce výborů pro evropské záležitosti do smluvního základu (Protokol o úloze národních parlamentů) představuje v současné době nejvýznamnější formu meziparlamentní spolupráce, a to i přesto, že se názory Evropského parlamentu a národních parlamentů na tuto oblast podstatně lišily, jak o tom Andreas Maurer ve své studii informuje. Evropský parlament požadoval výraznější zastoupení oproti národním parlamentům, k tomu však nedošlo.

Druhou významnou formou spolupráce, která byla dlouhodobě zvažována a postupně realizována, je spolupráce na úrovni předsedů národních parlamentů. Pro možnou institucionalizaci této spolupráce se jako největší překážka jeví rozdílné pravomoci jednotlivých předsedů a jejich rozdílné statutární postavení v rámci parlamentů. Problémem v této oblasti je také existence vícekomorových parlamentů v některých zemích, přičemž pravomoci jednotlivých komor se od sebe odlišují.

Coby zvláštní formu spolupráce analyzuje Maurer možnost vytvoření druhé komory Evropského parlamentu, která by byla složena ze zástupců národních parlamentů. Tato forma spolupráce se dlouhodobě nestala nosnou především z důvodu organizační složitosti a problematické reprezentativnosti takovéto komory. Tato komora by navíc spíše zdvojovala činnost národních parlamentů.

V závěrečné části práce se Maurer věnuje legislativním a institucionálním možnostem spolupráce národních parlamentů v souvislosti se změnami zavedenými Lisabonskou smlouvou. Národní parlamenty se podle Lisabonské smlouvy mají více zaměřit na prohlubující se integraci v záležitostech II. a III. pilíře. Zároveň je podle této smlouvy nutné, aby lépe plnily svou komunikační a zprostředkující funkci mezi obyvateli a Evropskou unií. Špatná informovanost je podle Maurera i mezi poslanci stálých výborů, které se nezabývají evropskými, případně zahraničněpolitickými záležitostmi. Poslancům chybí znalost, jak mohou ovlivnit legislativní proces EU z pozice členů národních parlamentů.

¹ Andreas Maurer: The Lisbon Treaty: New options for and recent trends of interparliamentary cooperation

Zapojení národních parlamentů do procesu schvalování evropské legislativy je proto více než žádoucí a je třeba vytvořit příslušné mechanismy. Dochází tak k větší provázanosti legislativního procesu na národní a evropské úrovni. K vyvrácení mylné domněnky, že schvalovací proces na národní úrovni je nezávislý na úrovni evropské, je potřeba, aby došlo k propojení specializovaných výborů s výborem pro evropské záležitosti, k reorganizaci spolupráce mezi COSAC a zasedáním ostatních výborů, dále v organizaci plenárních zasedání parlamentů, která by měla jednat o významných evropských tématech. Je také nutné vytvořit systém měsíčních interpelací zabývajících se evropskými záležitostmi a představení ročního plánu Komise na půdě národních parlamentů.

Smlouva o Evropské unii² vnesla do prostředí evropské politiky konstituční prvky, které významným způsobem ovlivnily vztah národních parlamentů a vlád. Některé vlády zavedly vlastní systém informování parlamentů o dění v Evropském společenství/Evropské unii. Tyto změny vedly k tomu, že národní vlády a jejich aktivity v ES/EU jsou pod jednostrannou kontrolou národních parlamentů. Dalšími reformami byla tato forma kontroly posílena a došlo ke zvyšování tlaku na vytvoření dvou a vícestranných kontrolních a kooperativních mechanismů mezi národními parlamenty, s jejichž pomocí by bylo možné dospět k větší míře parlamentarizace a demokratizace ES/EU.

Dle Maurera je meziparlamentní spolupráce základním prvkem poradní demokracie. Podle něj meziparlamentní spolupráce zajistí vznik střední úrovně veřejné sféry³ v podmínkách evropské politiky. Snaha Evropského parlamentu proto směřuje k tomu, aby se reprezentantem veřejnosti na této úrovni stala Konference výborů pro evropské záležitosti národních parlamentů členských států (COSAC) a další meziparlamentní fóra. Výsledným obrazem z pohledu Evropského parlamentu by byl COSAC coby protipól Evropského parlamentu ve smyslu reprezentanta silného hlasu veřejnosti. Tento model se ovšem nelíbí mnoha národním parlamentům. Debata mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty se tedy stočila k otázce, jestli se střední úroveň veřejné sféry má institucionalizovat podobně jako parlamentní instituce na evropské a národní úrovni.

Konceptuální problémy

Smlouva o Evropské unii přinesla do fungování Evropské unie principy demokracie, podle nichž by rozhodovací procesy (decision-making) v rámci Unie měly být veřejné a pod veřejnou kontrolou všech občanů prostřednictvím volených parlamentů a shromáždění. Smlouva výslovně zavádí zodpovědnost parlamentů za tvorbu práva (law-making). Praxe se však od teoretického znění Smlouvy liší – na to poukazují jak národní parlamenty, tak i Evropský parlament. Všichni aktéři dále upozorňují na dva problémy, které svou existencí zpochybňují institucionální pozici parlamentů:

1. Obavy z rostoucího tlaku na parlamenty k přizpůsobování nástrojů parlamentní kontroly záležitostem týkajících se EU.
2. Otázka přesunu pravomocí z národních parlamentů na evropskou úroveň bez nutného posílení pravomocí Evropského parlamentu jakožto jediného přímo voleného orgánu Evropské unie.

Dále by mělo dojít ke změně vztahu mezi národními parlamenty a jejich vládami. Do tohoto dvoustranného vztahu by měli podle návrhů Evropského parlamentu vedle národních parlamentů vstoupit i členové Evropského parlamentu, aby došlo ke kontrole činnosti a postojů vlády jak na národní, tak i na evropské úrovni⁴.

Smlouva o Evropské unii ve 13. a 14. deklaraci⁵ vyzývá k rozvoji efektivní spolupráci ve věcech týkajících se EU mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty členských

² Smlouva o Evropské unii, Maastrichtská smlouva.

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

³ Intermediary public sphere – Maurer popisuje tuto střední veřejnou vrstvu jako více institucionalizovanou platformu pro hájení zájmů občanů než je občanská společnost a méně institucionalizovanou než jsou parlamentní instituce na evropské i národní úrovni (Maurer: 4).

⁴ Ministři jsou odpovědní svým parlamentům na národní úrovni, zároveň na evropské úrovni vystupují jako zástupci v Radě Evropské unie, respektive v sektorových radách ministrů.

⁵ Deklarace (číslo 13) o úloze národních parlamentů v Evropské unii a Deklarace (číslo 14) o Konferenci parlamentů. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

zemí, mezi parlamentními výbory pro záležitosti EU a k setkávání poslanců stejně jako i parlamentních zaměstnanců.

Demokratický deficit Evropské unie je omezován dvěma základními prvky – Radou EU, kde ministři požívají důvěry národních parlamentů, tudíž občanů Unie, a Evropským parlamentem. Další odstraňování takzvaného demokratického deficitu má podle Maurera být zajištěno následujícími opatřeními:

- posílením pravomocí Evropského parlamentu;
- zvýšením pravomocí národních parlamentů v oblastech, ve kterých mohou parlamenty rozhodovat o otázkách ES/EU;
- zajištěním efektivní spolupráce mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem.

Meziparlamentní spolupráce tak, aby snížila demokratický deficit v Evropské unii, musí splňovat dva základní principy:

- spolupráce se musí zabývat všemi oblastmi, ve kterých přijímá Unie vlastní legislativu;
- meziparlamentní spolupráce nesmí zasahovat do rozhodovacích pravomocí evropských a národních institucí – má mít pouze konzultativní charakter, jehož účelem má být krom jiného i zjišťování názorů veřejnosti na projednávaná témata.

Z toho vyplývá základní otázka, kterou Maurer ve své práci řeší – do jaké míry má být meziparlamentní spolupráce formalizována nebo dokonce institucionalizována ve strukturách Evropského parlamentu, který má právo vytvářet další orgány poradního, konzultativního a spolurozhodovacího charakteru.

Meziparlamentní spolupráce může být hodnocena podle dvou základních charakteristik. První charakteristika sleduje stupeň formalizace spolupráce – od neformálních setkávání poslanců z jednotlivých parlamentů až po plně institucionalizovaná setkávání, která jsou právně zakotvena s oporou ve Smlouvu o Evropské unii případně ústavách jednotlivých členských států. Za určující prvek míry formalizace se chápe smlouva, popřípadě jiný právní závazek uzavřený mezi jednotlivými parlamenty. Míra systematizace setkávání je druhou charakteristikou spolupráce – od setkávání s ad hoc navrženým obsahem diskutovaných témat až po začlenění společných jednání do procesu přijímání evropského práva předepsaného Smlouvou o Evropské unii.

Organizační podmínky meziparlamentní spolupráce

Občané posuzují ES/EU mnohdy nejen na základě míry demokratičnosti rozhodovacích procesů, ale i na základě rychlosti a efektivity, s jakou jsou rozhodnutí přijímána v podobě právního aktu. Evropský parlament vyslovil v debatě o demokratickém deficitu v EU názor, že pokud jde o efektivitu, je koncentrace legislativní moci v rukou Rady (tedy ministrů vlád členských států zastoupených v Radě) nejen symbolem zmiňovaného demokratického deficitu, ale je také faktorem snižujícím efektivitu rozhodovacího procesu v ES/EU. Soustředěním schvalování legislativních návrhů v Radě se podřívá duální autorita Společenství – národní parlamenty se cítí být odsunuty z rozhodovacího procesu na úkor Rady. Parlamenty se proto snaží získat větší podíl na kontrole, což přijímání legislativy prodlužuje.

Začlenění národních parlamentů a zavedení meziparlamentní spolupráce do institucionálního rámce EU⁶ bude znamenat zvýšení efektivity rozhodovacího procesu za předpokladu, že se nezmění pravomoci stávajících institucí Společenství, dále že v politikách, kde Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, dostane Evropský parlament možnost spolurozhodovat a v neposlední řadě že legislativní rozhodnutí bude možno do právního řádu členských zemí implementovat jednodušeji a rychleji.

Stavrouova zpráva zavedla praxi, kdy Evropský parlament spolupracuje na monitorování aktivit vládních zástupců v Radě a kdy byla zahájena meziparlamentní spolupráce na úrovni předsedů parlamentů.⁷ Podle této zprávy by Evropský parlament neměl vytvářet jakékoli výbory či pracovní komise bez vzájemné součinnosti s národními parlamenty. Cravinhoova zpráva⁸ zajistila, že předsedové specializovaných výborů národních parlamentů mohou být přítomni na zasedání partnerských výborů Evropského parlamentu. Obě tyto úpravy vešly do povědomí jako definování principu reciprocity, který byl následně po britském požadavku vtělen do 13. deklarační smlouvy k Maastrichtské smlouvě.

Ze Stavrouovy zprávy vycházela i další, Seelerova zpráva⁹ o vztazích mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Ta byla přijata po konferenci parlamentů členských států Společenství iniciované belgickým parlamentem v roce 1987. Zpráva navrhuje, aby se specializované výbory národních parlamentů účastnily zasedání partnerských výborů Evropského parlamentu z důvodu vzájemných konzultací. Stavrouova zpráva zároveň požadovala reciprocitu, aby i evropští poslanci měli možnost navštěvovat jednání výborů národních parlamentů s právem vyjadřovat se k projednávaným zákonům.

Aplikace principů

Na základě výše zmíněné Stavrouovy zprávy a s odkazem na Seelerovu zprávu měl být jednací řád Evropského parlamentu rozšířen o článek, podle něhož, pokud si to projednávané téma žádalo, mohli být zasedání výborů Evropského parlamentu přítomni i členové partnerských výborů z národních parlamentů. Tím došlo k ujištění národních parlamentů, že projednávání evropských záležitostí je odpovídající jejich významu a prováděno na meziparlamentní úrovni mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Ze strany EP bylo očekáváno dodržení principu reciprocity – zástupci národních parlamentů mají možnost navštěvovat zasedání výborů EP, nicméně ustanovení nepředpokládalo povinnost národních parlamentů umožnit přítomnost europoslanců na jednáních svých výborů.

Od té doby, přes mnohá jednání a expertní studie, nedošlo v otázce kodifikace meziparlamentní spolupráce na základě změny jednacího řádu Evropského parlamentu k významnému posunu. Poslanci Evropského parlamentu jsou značně znevýhodněni, pokud jde o návštěvy zasedání výborů a komisí v národních parlamentech. Některé členské státy, respektive jejich parlamenty, vytvořily institucionalizovanou formu spolupráce s Evropským parlamentem, která však není všeobecně kodifikována na úrovni Unie jako celku.

Spolupráce parlamentů je potřebná pro vytvoření víceúrovňových kontaktů – od národních parlamentů až k institucím EU. Vytvoření těchto kontaktů by měly i politické strany

⁶ Meziparlamentní spolupráce, úzká spolupráce národních parlamentů a Evropského parlamentu v otázkách parlamentních a kontrolních pravomocí nad Společenstvím povede k vyrovnání sil mezi exekutivou a parlamenty na národní a evropské úrovni. Argumentem zde je fakt, že jednostranná parlamentní kontrola v jednotlivých státech se stát od státu výrazně liší a nelze tudíž ponechat kontrolu vlád na jednotlivých národních parlamentech.

⁷ Konstantinos Stavrou, člen Výboru pro jednací řád a podání v letech 1984-1987.

⁸ João Cravinho, místopředseda Evropského parlamentu 1989-1994.

⁹ Hans-Joachim Seeler, člen Výboru pro institucionální záležitosti 1984-1987.

prostřednictvím svých administrativních aparátů. Administrativní aparáty by měly propojit evropské politické skupiny a politické kluby v národních parlamentech a mělo by tak dojít k neformálním kontaktům mezi poslanci Evropského parlamentu a poslanci národních parlamentů.

Jen několik národních parlamentů umožňovalo a umožňuje svým europoslancům aktivně se účastnit jednání. Účast byla často omezena tím, že poslanci Evropského parlamentu museli mít státní příslušnost daného členského státu, nebo dokonce museli být zároveň členy národního parlamentu¹⁰. Tento požadavek je v rozporu se základní funkcí Evropského parlamentu, a sice že Evropský parlament zastupuje všechny občany EU jako celek.

Návrh společného a pravidelného setkávání výborů národních parlamentů s výbory Evropského parlamentu se poprvé objevil už v Seelerově zprávě. Zpráva dále navrhovala, aby se Konference předsedů parlamentů konaly každé dva roky. Obdobně formulovaný požadavek se následně objevil i v Cravinhově zprávě, na jejímž základě Evropský parlament setkávání předsedů národních parlamentů navrhl.

Seelerova zpráva dále diskutovala potřebu kontroly Rady ministrů a vlád členských zemí společným postupem národních parlamentů a Evropského parlamentu. Takový postup by však neměl zatěžovat institucionální systém ES/EU. Zpráva však nevymezovala další kroky pro harmonizaci a konzultace mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Seelerova zpráva také navrhovala, aby národní parlamenty dávaly členům svých výborů pro evropské otázky obecné zmocnění ke kontaktům s Evropským parlamentem. Na základě tohoto návrhu vznikl v Evropském parlamentu Odbor vztahů s parlamenty členských států v rámci druhého Generálního ředitelství. Tento odbor se má starat o kontakty se zmocněnci národních parlamentů a zajišťuje koordinaci meziparlamentní spolupráce.

Cravinhova zpráva následně poukazovala na nedostatečné kontakty mezi specializovanými výbory Evropského parlamentu s partnerskými výbory v národních parlamentech. Výbory Evropského parlamentu nedostávaly ani informace o projednávané agendě ve výborech národních parlamentů. Harmonizace projednávaných témat přitom měla podle Cravinha usnadnit práci Evropského parlamentu. Cílem navržené systematizace bylo soustředění plánování agendy do Odboru vztahů s parlamenty členských států. Kromě toho měla být vytvořena horizontální struktura pro vzájemné informování o tématech a průběhu projednávání mezi parlamenty. Systematizace meziparlamentní spolupráce měla zajistit včasné odhalování problémů spojených s implementací legislativy Společenství do právních řádů členských států.

Užší spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem se zdála nutnou v oblasti implementace legislativy především z důvodu výměny informací o postojích administrativy a vlád členských států při zavádění komunitárního práva do praxe nebo o připravovaných iniciativách vztahujících se na celé Společenství vzešlých z národní úrovně. Výbor pro institucionální otázky Evropského parlamentu dospěl k názoru, že národní zástupci na úrovni Rady ministrů by měli urychlit uvádění komunitárního práva do praxe. Národní parlamenty by měly kontrolovat implementaci komunitárních směrnic. Z tohoto pohledu obhajoval Evropský parlament jasné oddělení kontrolních činností, aby se zabránilo zasahování národních parlamentů do práv Evropského parlamentu v oblasti přijímání komunitární legislativy.

¹⁰ Tato možnost již nemůže nastat. Došlo totiž k úpravě neslučitelnosti funkcí a europoslanci nesmějí být zároveň členy národních parlamentů. Stalo se tak po přijetí volebního aktu v roce 1976, dále upraveného rozhodnutím Rady 2002/772/ES EUROATOM.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:283:0001:01:CS:HTML>

Přímá účast národních parlamentů na přijímání komunitární legislativy byla omezena vytvořením hierarchie kroků, které měly do rozhodování o evropských otázkách vnést dvojitou legitimitu. Národní parlamenty se měly zapojit do přípravy komunitární legislativy prostřednictvím ovlivňování svých zástupců v Radě ministrů a následně při implementaci komunitárního práva do národního právního řádu v podobě, v jaké jej Rada schválila.

Návrh této hierarchie při přijímání legislativního programu byl dlouze projednáván od roku 1992 až do sevillašského summitu Evropské rady v roce 2002, kdy byla přijata procedura přijímání sekundárních právních aktů. Evropský parlament následně vyvinul nebývalé úsilí pro uvedení této procedury do praxe, stejně jako pro vytvoření co možná největší transparentnosti tvorby a přijímání evropské legislativy. Došlo k tomu především přijetím příslušných změn jednacího řádu. Poslanci Evropského parlamentu se poté sami snažili poskytovat národním parlamentům legislativní návrhy co možná nejdříve.

Snahy Evropského parlamentu byly oceněny i Radou a Komisí. V roce 1993 přijala Rada Meziinstitucionální deklaraci o demokracii, transparentnosti a subsidiaritě. Na základě tohoto dokumentu také Komise vyjádřila ochotu k širší diskuzi o návrzích evropské legislativy, především o dokumentech týkajících se společných politik, tzv. zelených a bílých knihách. Obě instituce se zaměřily na rozvíjení kontaktů s národními parlamenty. Posilování vztahu Rady a národních parlamentů však bylo chápáno jako zásah do pozice Evropského parlamentu coby partnera Rady a jako zásah do nezávislosti Komise a vztahu EP ke Komisi.

Meziparlamentní spolupráce z pohledu institucionální reformy

V roce 1995 přijal Evropský parlament usnesení, podle něhož má být demokratická kontrola na evropské úrovni zajištěna spoluprací Evropského parlamentu s národními parlamenty. Výraznějšího postavení národních parlamentů mělo být dosaženo posilováním jejich pravomocí. Jako jeden ze způsobů, kterak toho dosáhnout navrhl Evropský parlament spolupráci partnerských výborů v národních parlamentech a Evropském parlamentu. Zároveň byla zdůrazněna nutnost, aby zástupci specializovaných výborů a orgánů národních parlamentů měli přístup na jednání Rady při projednávání zásadních evropských otázek. Role národních parlamentů tak měla vzrůst pomocí pravidelných schůzek výborů, posílené role Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU (COSAC) a přístupem k legislativě připravované Komisí se zvláštním zřetelem na vnitřní ústavní pořádek každého členského státu.

Formy meziparlamentní spolupráce

Evropské společenství uspořádalo historicky jedinou Konferenci parlamentů Společenství¹¹ v listopadu 1990. Francouzská a belgická delegace požadovaly formalizaci takovýchto setkání do podoby druhé komory národních parlamentů. Takto institucionalizovaná podoba spolupráce nepočítala s výraznější participací Evropského parlamentu. Tzv. Římská deklarace¹² pouze doporučila značné navýšení pravomocí Evropského parlamentu v otázce přijímání komunitárního práva.

Konference také ukázala, že se členské státy v otázce spolupráce národních parlamentů rozdělily do dvou hlavních skupin: státy, které chtěly setkávání národních parlamentů institucionalizovat, a státy, které chtěly pouze omezenou možnost zásahů národních parlamentů do aktivit Společenství. Jinou představu měli poslanci Evropského parlamentu,

¹¹ Konference parlamentů Evropského společenství je známa jako Assizes.

¹² Římská deklarace přijatá na konec první Konference parlamentů Evropského společenství. Konference se konala ve dnech 27. – 30. listopadu 1990.

kteří požadovali pouze omezený nárůst participace národních parlamentů. Separátně se vyjádřil francouzský Senát, podle kterého se setkávání zástupců národních parlamentů mělo konat pravidelně v předem stanovených intervalech. Tuto iniciativu odmítl Evropský parlament, a to z několika důvodů. Přímou zvolení zástupci národních parlamentů se podle něj nemohli angažovat ve společném evropském orgánu, možnost jejich aktivit byla limitována jak časově, tak technicky. EU nepotřebovala další fórum, na kterém by byly zastupovány zájmy členských států, tyto účely plní v Unii Rada a Evropská rada, jejichž členové jednají jménem národních vlád a zodpovídají se národním parlamentům. Národní zájmy reprezentuje také Výbor regionů. Rozhodovací procedury by se přidáním dalšího orgánu, jehož členové reprezentují stejné zájmy jako již existující orgány, staly složitější a méně transparentní.

Kromě orgánů společenství, které novou institucionalizovanou formu odmítly¹³, se k tomuto záměru negativně vyjádřily i země, které se konference v Římě přímo nezúčastnily. Podle nich by druhá komora mohla zdržovat procedury a vztahy uvnitř rozhodovacího procesu, vzrostla by složitost celého systému a vznikl by konflikt mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem o institucionální pozici Komise a pozici velkých států v Radě.

Shromáždění měla být svolávána Evropským parlamentem v případě, že diskutované téma bude přesně definováno. Tím se mělo zabránit tomu, aby specializované výbory a orgány parlamentu svou práci zdvojovaly. Dalším důvodem, kvůli kterému se měla shromáždění setkávat, měly být porady před ratifikací důležité primární legislativy Společenství v národních parlamentech a před rozhodováním Evropského parlamentu o dané smlouvě. Usnesení shromáždění mělo sloužit jako poradní doporučení jak EP, tak národním parlamentům.

Amsterodamská mezivládní konference v roce 1997 oživila úvahy o meziparlamentní spolupráci ve formě, v jaké ji nastínila konference v Římě v roce 1990. Jedinou zemí, která návrh přivítala, však byla Belgie.

Po debatách o institucionalizaci modelu shromáždění národních parlamentů, které následovaly amsterodamské mezivládní konferenci, byly představeny některé věcné návrhy na změnu. Jednou z variant nového institucionálního uspořádání bylo vytvoření dvoukomorového parlamentu. Model Římské konference měl fungovat jako dolní komora, nebo jako rada národních parlamentů, která by se vyjadřovala k legislativním návrhům Komise v prvním čtení¹⁴. Podle návrhu delegace pro EU francouzského Senátu¹⁵ se měly u každého národního parlamentu vytvořit druhé komory, jejichž úkolem by bylo projednávat Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a záležitosti Vnitřní a justice (II. a III. pilíř Evropské unie) a dále se zabývat otázkami rozšiřování, schvalováním asociačních dohod a kontrolou principu subsidiarity. Zpráva francouzského Národního shromáždění (přijata 7. 2. 1995) dále požadovala, aby každému rozhodnutí Rady v otázkách spadajících pod Evropské společenství předcházela proces kolektivního rozhodování v národních parlamentech. Zpráva počítala s vytvořením meziparlamentních výborů s malým a shodným počtem zástupců každé země. Výbory se měly scházet každý měsíc a přijímat či zamítat předkládané texty bez možnosti vznášet pozměňovací návrhy. Sektorové kompetence těchto výborů měly být značné – zahrnovaly prakticky celou oblast evropské integrace. Zároveň výbory měly zkoumat legislativní návrhy Společenství s ohledem na princip subsidiarity.

Návrh byl následně upraven – bylo upuštěno od myšlenky druhých komor národních parlamentů. Orgánem s poradní a konzultativní pravomocí a možností prezentovat stanoviska

¹³ Jde o odmítnutí Konference parlamentů Evropského společenství bez přítomnosti zástupců Evropského parlamentu.

¹⁴ Návrh Sira Leona Brittana počítal s vytvořením Rady národních parlamentů.

¹⁵ Specifické označení výboru pro evropské záležitosti.

se stala institucionalizovaná forma COSAC, jejíž náplní měla být především kontrola projektů Společenství, v nichž došlo k výjimce z principu subsidiarity na základě požadavku členského státu nebo Výboru regionů. Zpráva i nadále neuvažovala o posílení možnosti národních parlamentů zkoumat přijatou legislativu Společenství/Unie. Francouzským požadavkem bylo zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu před přijetím rozhodnutí v Radě (šlo tedy o kontrolu legislativních návrhů), k tomu měly sloužit již zmiňované výbory zřízené národními parlamenty, které měly fungovat v rámci nastavené institucionální struktury Unie.

Proti vytváření zvláštních orgánů na úrovni národních parlamentů zazněla především námitka, že souběžně s prosazováním stejných nebo podobných národních zájmů prostřednictvím Rady by jejich vytvořením došlo k ohrožení institucionální pozice Evropského parlamentu a k narušení rovnováhy mezi institucemi Unie tak, jak ji nadefinovaly zakládací smlouvy. Koncept institucionalizace COSAC se zdál pro zajištění meziparlamentní spolupráce nevhodný především z toho důvodu, že posílením COSAC by došlo k rozmělnění parlamentní kontroly zákonodárného procesu ve Společenství.

Naopak v členských státech posilovalo přesvědčení o nutnosti kontroly národních vlád ze strany národních parlamentů spojené s odmítáním institucionalizace COSAC. Lucemburský europoslanec Charles Goerens na žádost lucemburské vlády vypracoval zprávu, podle níž je nutné inkorporovat do evropského primárního práva, především do Smlouvy o Evropské unii, zmínku o postavení národních parlamentů. Tím mělo být dosaženo toho, aby měly národní vlády při svém rozhodování specifický vztah se svými národním parlamentem a instituce Společenství zase specifický vztah s Evropským parlamentem. Mělo tak dojít k situaci, kdy legislativní návrhy budou moci být pozměňovány při jejich vzniku zástupci občanů Společenství. Mezivládní konference následně v březnu 1995 označila za právně zavazující pro integraci parlamentní spolupráce do Smlouvy o EU Maastrichtskou deklaraci č. 13.

O nutnosti posílení dopadu Deklarace č. 13 Smlouvy o EU pojednávala i zpráva Evropského parlamentu předložená poslancem Neyts-Uyttebroekem projednávaná v letech 1995-1996. COSAC dále v souvislosti s touto zprávou navrhl čtyřtýdenní lhůtu pro projednávání návrhů dokumentů Společenství a Unie. Dále zpráva upřesnila, co se má považovat za legislativní návrh, a má tedy být projednáváno národními parlamenty, zdůraznila nutnost maximální otevřenosti při zapojování parlamentů do procedury spolurozhodování a spolupráci mezi parlamenty členských států a Evropským parlamentem. Tato spolupráce by měla probíhat na několika úrovních – v rámci společných setkání výborů národních parlamentů a Evropského parlamentu zabývajících se shodnou agendou a dvoustranných setkání zpravodajů legislativních návrhů a zástupců zodpovědných stran na národní a evropské úrovni. Neyts-Uyttebroekovu zpráva se stala základem pro příspěvek Evropského parlamentu k nadcházející Amsterodamské mezivládní konferenci.

Mezivládní konference navrhla přijmout jako součást Amsterodamské smlouvy, schválené v roce 1997, Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii¹⁶. V protokolu je obsažena povinnost zodpovědných orgánů poskytovat informace parlamentům, dále časování parlamentní kontroly a institucionální začlenění parlamentní kontroly mezi instituce Unie. Zároveň protokol uznal COSAC za efektivní a přímou účast národních parlamentů v záležitostech Evropské unie ve třech oblastech: v kontrole legislativních návrhů a iniciativ Unie ve vztahu k záležitostem týkajících se svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, v legislativní činnosti Unie (zvláště ve vztahu k aplikaci principu subsidiarity) a v otázkách týkajících se základních práv. Uznání úlohy COSAC podle protokolu vyvolalo debatu, zdali

¹⁶ Protokol číslo 9 o úloze národních parlamentů v Evropské unii.
http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/amsterodamska_smlouva_cs.pdf

je COSAC vhodný pro kontrolu všech navržených záležitostí. Následně došlo k zakotvení tříúrovňového kontrolního mechanismu¹⁷.

Za nedostatek protokolu lze považovat, že nedošlo k parlamentní kontrole ve II. pilíři, tedy ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice/Evropské bezpečnostní a obranné politice. Tato problematika i nadále zůstala na evropské úrovni výhradní doménou Rady a jejích administrativních struktur. Za nedostatek lze označit také to, že protokol neposílil monitorovací proces zavádění schengenského *acquis* na unijní/komunitární úroveň.

S pokračujícími diskuzemi o evropské ústavě se objevily i radikálnější návrhy, podle nichž by pokračující integrace národních parlamentů do evropské politiky mohla vyústit až ve vytvoření dvou až tříkomorového parlamentu. V případě dvoukomorového parlamentu by se dolní komorou stal Evropský parlament, horní komoru by vytvořili zástupci národních parlamentů. Teoreticky by tak došlo k nahrazení Rady jako výhradního národního reprezentanta. V případě tříkomorového parlamentu návrhy počítaly s tím, že třetí komora by neměla legislativní pravomoc, místo toho by hrála důležitou roli při kontrole vlád členských států ve II. a III. pilíři. Takové řešení s sebou ovšem přineslo obavy z toho, že by docházelo k překrývání funkcí jednotlivých komor a národních parlamentů, systém by se navíc stal složitějším namísto transparentnějším. Duální mandát národních parlamentů se zdál pro praxi nepoužitelný. Stejně tak předání části pravomocí týkajících se subsidiarity národním parlamentům se v tomto období zdálo nevhodné; jako vhodnější se jevílo vytvoření méně formálního mechanismu, případně modifikace již existujících struktur.

Posledním návrhem bylo vytvoření takzvané Parlamentní komise pro subsidiaritu. Návrh nebral v potaz možnost rozšíření působnosti COSAC a jeho případnou reformu. Úvahy o reformě COSAC počítaly s jeho působností v oblasti kontroly dodržování subsidiarity a projednávání legislativních návrhů Komise a Rady a s posílením jeho role v oblasti SZBP.

Konference předsedů parlamentů

Další možností jak zajistit spolupráci národních parlamentů a EP byla institucionalizace setkávání předsedů národních parlamentů. Tato forma spolupráce se však pro zajištění spolupráce národních parlamentů a Evropského parlamentu jevíla jako problematická především proto, že jednotliví předsedové mají odlišné pravomoci. Dalším problémem byly i rozdílné zájmy a preference předsedů, které by se mohly stát překážkou při prosazování společných zájmů parlamentů členských států a Evropského parlamentu.

Konference výborů pro evropské záležitosti národních parlamentů členských států – COSAC

Na Konferenci předsedů národních parlamentů v roce 1989 v Madridu byly položeny základy COSAC, tedy setkávání zástupců výborů všech parlamentů členských zemí, jejichž náplní jsou otázky spjaté s Uníí a Společenstvím. Za hlavní úkoly COSAC byly označeny systematické výměny informací a důležitých usnesení jednotlivých národních výborů a pravidelná setkávání představitelů evropských výborů národních parlamentů.

Již od začátku se setkávání zástupců v COSAC odehrávají v době summitů Evropské rady. Agenda Evropské rady tak může být na evropské úrovni diskutována zástupci národních parlamentů. Navíc existovala shoda, vyjádřená francouzským poslancem Ligotem, že setkání COSAC mělo ovlivnit Radou projednávané záležitosti. V průběhu 90. let se ale posunul

¹⁷ První úroveň je Evropský parlament se svou kontrolní funkcí v prvním a třetím pilíři, národní parlamenty jako druhá kontrolní instituce v druhém pilíři a za třetí COSAC jako orgán působící mezi EP a národními parlamenty.

význam setkání COSAC k obecným politickým tématům a k formě veřejného slyšení Předsednictví. Dále pokračoval vývoj COSAC směrem k účinné výměně informací o jednotlivých politikách, případně jejich prodiskutování.¹⁸

Od roku 1991 se Výbor pro institucionální záležitosti Evropského parlamentu angažoval v přípravě a pořádání jednání COSAC. Po volbách do Evropského parlamentu v roce 1994 došlo k ustálení složení evropské delegace při COSAC, čímž Evropský parlament nepřímo vyjádřil, že se chce na zasedáních COSAC zabývat konkrétními otázkami, a nikoli otázkami obecné povahy. K posílení vztahu Evropského parlamentu k národním parlamentům pomohla i změna jednacího řádu Konference předsedů národních parlamentů, podle níž se Konference předsedů měla stát zodpovědnou za kontakty a vztahy s národními parlamenty. Tím byla vytvořena možnost věcně zaměřené spolupráce COSAC-Evropský parlament.

Od počátku 90. let se setkání COSAC zabývala přípravou jednacího řádu, podle něhož se měla jednání a fungování COSAC řídit. Důvodem této aktivity bylo především uznání COSAC coby funkčního článku institucionálního systému Společenství. Proti této snaze se postavil Evropský parlament. Podle návrhu mělo totiž dojít k ustálení početního složení COSAC. Velikost delegací Evropského parlamentu a ostatních národních parlamentů vedla k početní nevýhodě Evropského parlamentu. Aby se COSAC mohl stát významnou reformní institucí uvnitř Společenství, požadoval Evropský parlament (z pozice jediného přímo voleného orgánu) zajištění politické reprezentativnosti a větší zastoupení.

Evropský parlament měl výhrady i k jednacímu řádu COSAC. Především odmítal, aby se na půdě COSAC rozhodovalo většinově. Dalším zájmem Evropského parlamentu bylo utváření agendy. Evropský parlament chtěl, aby měl při vytváření programu rozhodující slovo. Definitivní verze jednacího řádu byla přijata na zasedání COSAC v Haagu v listopadu 1991.

Za problematickou otázku jednání COSAC byl považován rozsah účasti zástupců Komise, vlád členských států a Rady (velvyslanců v COREPER). Evropský parlament spatřoval ve spolupráci s ostatními orgány Společenství institucionální strukturu, která mohla do vztahu EP-COSAC vnést rivalitu. COSAC je nicméně od roku 1993 chápán jako exkluzivní fórum pro setkávání zástupců národních parlamentů s představiteli institucí Společenství. Za výhodu takového uspořádání je považováno především včasné informování národních delegací o probíhajících jednáních na komunitární úrovni.

Stále však přetrvávaly a přetrvávají některé podstatné problémy. Prvním z nich bylo postavení specializovaných výborů národních parlamentů a EP, které nejsou do činnosti COSAC zapojeny. Druhým potom byla role národních parlamentů coby institucí implementujících právní akty v jednotlivých členských zemích a Evropského parlamentu coby instituce kontrolující Radu a spolurozhodující o návrzích právních aktů.

Vztahy mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem byly řešeny následně v roce 1992. Došlo k vzájemnému uznání oblastí výhradních pravomocí. Evropský parlament měl povinnost kontrolovat práci Komise podle Smlouvy o Evropském společenství, na druhé straně po jednáních v Londýně v roce 1992 vzaly národní parlamenty na vědomí kontrolu uplatňování principu subsidiarity a kontrolu v oblastech II. a III. pilíře. Národní parlamenty společně s Evropským parlamentem se shodly na nutnosti dostatečného a včasného přísunu informací o dění na komunitární a unijní úrovni parlamentům členských států pod podmínkou, že Evropský parlament bude mít v jemu svěřených otázkách rozhodující slovo.

¹⁸ V COSAC zasedají zástupci výborů evropských záležitostí z národních parlamentů, tedy výborů, které projednávají otázky obecné povahy. COSAC nemá charakter setkání delegátů, účastníci tudíž nemají možnost mluvit jménem svých parlamentů. Debaty na půdě COSAC nejsou pro národní parlamenty nikterak závazné při vedení dalších diskuzí.

Po přijetí Amsterodamské smlouvy byla v rámci COSAC na jaře 1999 vytvořena pracovní skupina, která měla za úkol připravit nový jednací řád v souvislosti s novým Protokolem o úloze národních parlamentů. Mezi některými delegacemi v COSAC a delegací Evropského parlamentu vznikla v této otázce diskuse. Některé státy odmítaly, aby se Evropský parlament na půdě COSAC účastnil hlasování týkajících se evropských institucí. Evropský parlament se naopak bránil principem rovnosti delegací v COSAC a přijal jednostrannou deklaraci, podle níž se sám v COSAC zdrží hlasování o evropských institucích.

Nový jednací řád reflektující Amsterodamskou smlouvu byl přijat na zasedání COSAC v Helsinkách v roce 2000. COSAC má podle již zmiňovaného protokolu zaujmout novou roli na evropské úrovni. Požadavek jednomyslného hlasování je ovšem ve vztahu ke schvalování nové legislativy těžko splnitelný. Členské státy proto žádaly, aby došlo k přehodnocení tohoto požadavku. Niceská konference ani Laekenská deklarace však argumenty členských států nevzaly v úvahu.

Budoucnost Evropy a nastíněné otázky týkající se participace národních parlamentů v záležitostech Evropské unie se měly od roku 2000 stát součástí diskutovaných témat na půdě COSAC. Tato diskuze se děla v souvislosti s připravovanými změnami na evropské úrovni, tedy s Laekenskou deklarací a s mezivládní konferencí v roce 2004. Výsledkem jednání COSAC v roce 2003 v Athénách byl požadavek, aby se do připravované ústavní smlouvy včlenila zmínka o národních parlamentech jako orgánech, které mají zajišťovat dodržování principu subsidiarity.

Pracovní skupina COSAC dále přispěla do návrhu ústavní smlouvy protokolem o úloze národních parlamentů v evropských záležitostech, především požadavkem na včlenění mechanismu včasného varování¹⁹.

Role COSAC v evropském institucionálním rámci byla v návrhu ústavní smlouvy rozšířena i na zprostředkovávání informací věcným výborům parlamentů. Tuto možnost však sám COSAC odmítl na zasedání v Římě v roce 2003.

Přesto, že je COSAC jedinou formou meziparlamentní spolupráce zmíněné v protokolu č. 9 Amsterodamské smlouvy, nevyvinul se do instituce skutečně víceúrovňové kontroly. Důraz činností COSAC byl zaměřen na obecná politická témata, na roli národních parlamentů v systému Společenství/Unie. Dále COSAC představuje ústřední nástroj pro diskuzi o institucionálních záležitostech vztahujících se k Evropské unii. Ačkoli se setkání nekonají tak často, jako je tomu u jiných orgánů EU, COSAC umožňuje členům výborů pro evropské záležitosti jednotlivých národních parlamentů a europoslanců debatovat o obecném vývoji v Unii. COSAC tak díky pravidelnosti vytvořil neformální síť kontaktů, která díky velikosti delegace zajišťuje zastoupení různých politických směrů domácí politiky. Kvůli zamítavému stanovisku některých států se však nedá očekávat větší institucionalizace COSAC²⁰.

Spolupráce výborů

Společná zasedání specializovaných výborů se jevila jako další z možností vytvoření meziparlamentní spolupráce. Již zmiňované shromáždění národních parlamentů, Konference předsedů parlamentů a COSAC řešily specifické otázky evropských politik pouze do určité míry.

¹⁹ Jestliže třetina parlamentů členských států zašle Komisi odůvodněnou zprávu o tom, že právní akt není v souladu s požadavkem principu subsidiarity, Komise se musí znovu zabývat tímto aktem.

²⁰ Státy totiž považují Protokol o úloze národních parlamentů a následné uznání COSAC obsaženého v Amsterodamské smlouvě za pragmatické vyřešení otázky výměny informací. Nic víc jednotlivé státy od COSAC nepožadují.

Společná zasedání výborů jsou plánována výbory Evropského parlamentu. Zpravodajové z Evropského parlamentu tato zasedání osobně připravují. Mohou tedy zasílat výborům národních parlamentů dotazníky týkající se oblastí politik, které je následně možné zařadit na program jednání výboru. Výbory Evropského parlamentu pořizují zápis ze společného jednání, především ze zasedání výboru pro zahraniční záležitosti, bezpečnost a obranu. Stoupající zájem výborů národních parlamentů na společných jednáních vedl díky záznamům Evropského parlamentu k obnovení debaty o pozici a roli národních parlamentů v systému institucí Společenství/Unie. Společná jednání výborů byla od roku 1992 vnímána jako možnost pro ovlivňování pozice Evropského parlamentu v průběhu vytváření legislativy na úrovni Společenství. Zpravodajové Evropského parlamentu byly předem informovány o problémech, ke kterým může docházet při projednávání a implementaci legislativy na domácí scéně, a byly jim dávány podklady k zapracování do návrhů legislativy. Zpětně dostávali zástupci národních parlamentů předpokládané vyjednávací strategie a informace o postojích vlád členských států v projednávaných legislativních oblastech. Zároveň od téhož roku se zpravodajové Evropského parlamentu snažili na společná zasedání zvát členy Evropské komise, kteří byli a stále jsou ochotni se zasedání účastnit.

Společná zasedání výborů mají sloužit též k systematizaci a programování další meziparlamentní spolupráce. Specifické otázky týkající se národních postojů a z nich vzešlé problémy, které se objevily při diskuzích během společných zasedání, měly být dále projednávány na dvoustranných jednáních s výbory národních parlamentů.

Ve srovnání s COSAC a Konferencí předsedů parlamentů se společná zasedání výborů zabývají více praktickými otázkami, jsou tedy příkladem strategie posílení role parlamentů ve strukturách Společenství/Unie a zároveň snížením demokratického deficitu na straně parlamentu. Legislativní tvorba se v rámci Společenství díky těmto setkáním stala více efektivní, čehož nemohl COSAC a Konference předsedů parlamentů dosáhnout, především kvůli struktuře členů a jejich mandátu. Společná zasedání se orientují na přípravu a implementaci legislativy. V neposlední řadě reflektují společná zasedání výborů oproti dvoustranným jednáním více komunitární zájmy než národní.

Budoucí vývoj meziparlamentní spolupráce

Obě poslední mezivládní konference členských států EU zdůraznily roli národních parlamentů v legislativním procesu EU, především jejich přímou účast na tomto procesu. Předností parlamentů je jejich silná pozice plynoucí z přímé legitimacy. Jejich zapojením dochází ke snížení demokratického deficitu.

Nástrojem jak zapojit národní parlamenty do kontroly legislativního procesu uvnitř Unie je mechanismus včasného varování. Tento návrh a je součástí Lisabonské smlouvy. Aby mohlo dojít k aktivnímu zapojení parlamentů, je potřeba jim zajistit přísun informací o legislativních aktivitách Unie. Komise v tomto směru zavedla nový systém zasílání dokumentů národním parlamentům²¹. Druhou možností pro národní parlamenty jak zasahovat do dění v Unii je možnost vetovat jakékoli návrhy změn zakládajících smluv. Posledním opatřením je podle Protokolu o úloze národních parlamentů prohlášení, že Evropský parlament společně s národními parlamenty se má podílet na efektivní a pravidelné organizaci meziparlamentní spolupráce v rámci Unie.

COSAC je Lisabonskou smlouvou, respektive příslušným protokolem, definován jako platforma, na níž může nejlépe docházet k výměně informací. Zároveň by se sám měl snažit o

²¹ Návrh Reformní smlouvy prodlužuje lhůtu, v níž musí být dokumenty dodány národním parlamentům, z nynějších šesti týdnů na osm.

organizování meziparlamentních konferencí týkajících se SZBP a III. pilíře tak, aby i tyto dvě sféry mohly být efektivně kontrolovány národními parlamenty.

Protokol o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality²² vtělený do Lisabonské smlouvy zdůrazňuje aplikaci těchto principů všemi evropskými institucemi²³. Dále vyzdvihuje nutnost přisunu dokumentů a legislativních návrhů národním parlamentům, jejichž právem je posuzování těchto návrhů z hlediska subsidiarity a proporcionality. V případě nesouhlasu můžou národní parlamenty návrh vrátit Komisi, která rozhodne o budoucnosti takového návrhu²⁴.

Povinnost Komise obhajovat svoje návrhy z hlediska principu subsidiarity požaduje, aby Komise rozhodnutí, že uváděný legislativní návrh je možné nejlépe a nejefektivněji provádět na evropské úrovni, bylo podloženo kvalitativními a pokud možno i kvantitativními argumenty. Proto je potřebné, aby národní parlamenty poskytovaly Komisi veškerá relevantní data. Zároveň je žádoucí, aby národní parlamenty důsledně plnily svou funkci v systému včasného varování, v němž si parlamenty musí obstarávat vlastní data nezávisle na svých národních vládách.

Existují dva možné scénáře procedurálních a institucionálních souvislostí pro národní parlamenty po uvedení těchto opatření v účinnost. Parlamenty členských zemí, pokud zvolí pozitivní přístup ke Komisi, dosáhnou toho, že dají najevo své preference a názory svým vládám, které je budou respektovat při jednáních v Radě. Zároveň dojde přes politické skupiny k vyjasnění pozic v Evropském parlamentu.

Na druhé straně ovšem může docházet k tomu, že silné vlády si zařídí u svých parlamentů negativní přístup k legislativní kontrole. V takovém případě je odpovědností parlamentů, aby si svou úlohu uvědomily. K tomu slouží prodloužená lhůta na posouzení legislativního návrhu, tedy oněch osm týdnů, aby parlamenty získaly věcné, objektivní a na vlastní vládě nezávislé podklady, na jejichž základě by se parlamenty mohly k probíraným tématům vyjadřovat.

Spolupráce zpravodajů legislativních návrhů z výborů národních parlamentů se zpravodaji Evropského parlamentu má zajistit, aby nedocházelo ze strany národních vlád k jednostranné interpretaci návrhů a aby zpravodajové mohli nezávisle na svých vládách vytvořit vlastní stanovisko.

Mechanismus včasného varování by mohl posloužit emancipaci národních parlamentů v evropských otázkách. Vztah národní vláda-národní parlament je totiž doplněn tak, že ještě před přijímáním legislativního návrhu do národního právního řádu po schválení evropskými institucemi jsou parlamenty o těchto návrzích informovány s možností vyjádřit se k danému návrhu a podat vlastní stanovisko.

Spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem je spíše otázkou iniciativy poslanců národních parlamentů než reorganizací struktur a způsobů práce Evropského parlamentu.

²² Protokol o používání zásad proporcionality a subsidiarity

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>

²³ Podle tohoto protokolu je Komise povinována ke každému svému návrhu vytvořit přesný dodatek o plnění principu subsidiarity. Takové dodatky Komise nicméně už několik let vypracovává sama od sebe.

²⁴ Jestliže se Komise rozhodne návrh i nadále nechat beze změn, je nutné, aby to odůvodnila. Rada a Evropský parlament potom v případě hlasování musí mít k dispozici jak vyjádření národních parlament, proč se návrh neslučuje s principem subsidiarity a proporcionality, tak i Komise, která návrh v této podobě musí obhájit. Jestliže při hlasování dojde k vyjádření pochybností (55 % členů Rady, většina hlasů v Evropském parlamentu), je návrhu udělena takzvaná oranžová karta, která takový návrh odmítne.

Jak se vyvarovat antagonismům mezi EU a národními parlamenty

Národní parlamenty se podle Lisabonské smlouvy mají více zaměřit na prohlubující se integraci v záležitostech II. a III. pilíře. Zároveň je podle této smlouvy nutné, aby lépe plnily svou komunikační a zprostředkující funkci mezi obyvateli a Evropskou unií. Špatná informovanost je podle Maurera i mezi poslanci stálých výborů, které se nezabývají evropskými, případně zahraničněpolitickými záležitostmi. Poslancům chybí znalost, jak mohou ovlivnit legislativní proces EU z pozice členů národních parlamentů.

Dochází tak k větší provázanosti legislativního procesu na národní a evropské úrovni. K vyvrácení mylné domněnky, že schvalovací proces na národní úrovni je nezávislý na úrovni evropské, je potřeba, aby došlo k propojení specializovaných výborů s výborem pro evropské záležitosti, k reorganizaci spolupráce mezi COSAC a Společným zasedáním výborů, v organizaci plenárních zasedání parlamentů s diskuzí o významných evropských tématech. Je také nutné zavedení měsíčních interpelací zabývajících se evropských záležitostí a představení ročního plánu Komise.

Nedílnou součástí práce parlamentů některých členských států je spolupráce s ostatními parlamenty a dokonce i s Evropským parlamentem. O nutnosti plošného rozšíření na všech 27 parlamentů není pochyb.

Role parlamentů je prozatím chápána jako jednorozměrná činnost. Jejich pozice se nicméně mění a do budoucna je žádoucí, aby začaly chápat svou úlohu v širším evropském kontextu. Struktura parlamentů byla vytvářena k plnění specifických státních činností. Tyto struktury se proto nejlépe hodí ke kontrole národních vlád. Pozice národních parlamentů se proto z hlediska kontroly liší na národní a na evropské úrovni.