

Vztahy mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. dubna 2014 o vztazích mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty (2013/2185(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na Smlouvu o Evropské unii (SEU), zejména na její preambuli, čl. 4 odst. 3 (loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy), článek 5 (vymezení pravomocí a subsidiarita), čl. 10 odst. 1 (zastupitelská demokracie) a 2 (zastoupení občanů EU) a článek 12 (úloha vnitrostátních parlamentů),
- s ohledem na protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, zejména na jeho preambuli a hlavu II o meziparlamentní spolupráci, a na protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které tvoří přílohu Lisabonské smlouvy;
- s ohledem na svá usnesení ze dne 12. června 1997 o vztazích mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty¹, ze dne 7. února 2002 o vztazích mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci evropské integrace² a ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy³
- s ohledem na své usnesení ze dne 4. února 2014 o účelnosti právních předpisů Evropské unie a subsidiaritě a proporcionalitě – 19. zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 2011⁴
- s ohledem na konečná doporučení řídící skupiny pro vztahy s vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy ze dne 20. prosince 2011,
- s ohledem na výroční zprávy Komise o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty, zejména na zprávu za rok 2012 (COM(2013)0565),
- s ohledem na závěry ze zasedání Konference předsedů parlamentů EU a jejich schůzí od vstupu Lisabonské smlouvy⁵ v platnost, zejména na závěry ze zasedání ve Varšavě v roce 2012 a v Nikósii v roce 2013,
- s ohledem na příspěvky a závěry ze zasedání Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC), od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, zejména pak ze zasedání ve Vilniusu v roce 2013, a na pololetní výroční zprávy konference COSAC⁶;

¹ Úř. věst. C 200, 30.6.1997, s. 153.

² Úř. věst. C 284 E, 21.11.2002, s. 322.

³ Úř. věst. C 212 E, 5.8.2010, s. 94.

⁴ Přijaté texty, P7_TA(2014)0061.

⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>

⁶ <http://www.cosac.eu/>

- s ohledem na XX. pololetní zprávu COSAC v části týkající se demokratické legitimacy EU a úlohy vnitrostátních parlamentů, jakož i politického dialogu a evropských voleb v roce 2014,
 - s ohledem na příspěvek vnitrostátních parlamentů v průběhu konference předsedů COSAC, kterou uspořádal řecký parlament v Aténách ve dnech 26. a 27. ledna 2014,
 - s ohledem na pokyny pro meziparlamentní spolupráci přijaté Konferencí předsedů parlamentů Evropské unie v Lisabonu dne 21. července 2008,
 - s ohledem na závěry meziparlamentních konferencí o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) a o společné bezpečnostní a obranné politice (SBOP) konaných ve dnech 9.–10. září 2012 v Pafosu (Kypr), 24.–26. března 2013 v Dublinu (Irsko) a 4.–6. září 2013 ve Vilniusu (Litva) a o správě hospodářských a finančních záležitostí EU stanovené v článku 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě hospodářských a měnových záležitostí (TSCG) konané ve dnech 16.–17. října 2013 ve Vilniusu (Litva),
 - s ohledem na své usnesení ze dne 12. prosince 2013 o ústavních problémech víceúrovňové správy v Evropské unii¹ a o vztazích Evropského parlamentu s orgány zastupujícími vlády jednotlivých států²;
 - s ohledem na zprávu s názvem „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“, kterou předložili dne 5. prosince 2012 předsedové Van Rompuy, Juncker, Barroso a Draghi,
 - s ohledem na závěry ze zasedání Evropské rady konaných ve dnech 13. a 14. prosince 2012, ve dnech 24. a 25. října 2013 a ve dnech 19. a 20. prosince 2013,
 - s ohledem na článek 130 jednacího řádu,
 - s ohledem na své usnesení o provádění Lisabonské smlouvy s ohledem na Evropský parlament³ ze dne 13. března 2014
 - s ohledem na článek 48 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti ((A7-0255/2014),
- A. vzhledem k tomu, že stávající institucionální uspořádání Evropské unie je v SEU definováno jako jedna etapa procesu vytváření stále užší Unie, který byl zahájen zřízením Evropských společenství;
- B. vzhledem k tomu, že na základě zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy respektují a vzájemně si pomáhají při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv a že členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdržují se používání jakéhokoli opatření, které by mohlo ohrozit uskutečnění cílů Unie;

¹ Přijaté texty, P7_TA(2013)0598.

² Přijaté texty, P7_TA(2013)0599.

³ Přijaté texty, P7_TA(2014)0249.

- C. vzhledem k tomu, že článek 12 SEU posiluje svým odkazem na činnost vnitrostátních parlamentů zásadu loajální spolupráce a stanoví, že jejich úkolem je aktivně přispívat k dobrému fungování Unie;
- D. vzhledem k tomu, že zásada svěření pravomocí definuje pravomoci Unie, jejichž výkon se opírá o zásady subsidiarity a proporcionality, a že všechny orgány EU a vnitrostátní parlamenty dohlíží na dodržování zásady subsidiarity v legislativních aktech;
- E. vzhledem k tomu, že na všech úrovních, kde se přijímají a provádějí rozhodnutí, musí být zajištěna demokratická legitimita, transparentnost a odpovědnost a také vzájemné interakce mezi těmito úrovněmi;
- F. vzhledem k tomu, že fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii a dvojí demokratické legitimitě odvozující se od Evropského parlamentu, přímo voleného občany, a od členských států zastoupených v Radě příslušnými vládami, které se demokraticky zodpovídají svým vnitrostátním parlamentům nebo svým občanům;
- G. vzhledem k tomu, že Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty jsou každý ve svém rozsahu pilířem dvojí evropské demokratické legitimacy – první jako instituce, v níž jsou přímo zastoupeni občané EU, druhé jako vnitrostátní instituce, jimž se přímo zodpovídají vlády zastoupené v Radě;
- H. vzhledem k tomu, že vnitrostátní parlamenty tvoří v legislativní moci Unie „třetí komoru“, ale představují spíše nástroj, který volá k odpovědnosti druhou komoru Unie, tedy Radu;
- I. vzhledem k tomu, že je tedy vhodné přijmout tento konstruktivní přístup vnitrostátních parlamentů, který je vyjádřen ve sdělování takových příspěvků;
- J. vzhledem k tomu, že vnitrostátní parlamenty by měly rozvíjet silné a soudržné struktury související s EU s cílem posílit vazby s evropskými orgány a získávat další odborné znalosti o otázkách evropských záležitostí;
- K. vzhledem k tomu, že v tomto stadiu integrace mají vnitrostátní parlamenty specifickou a zvláštní úlohu spočívající v upevňování „evropského povědomí“ v členských státech a ve vytváření užších vztahů občanů k EU;
- L. vzhledem k tomu, že hlavním cílem meziparlamentní spolupráce je urychlovat cestu k evropské integraci pomocí výměny informací, společného důkladného studia problémů, vzájemného obohacování myšlenek a hladšího provádění právních předpisů EU ve vnitrostátním právu;
- M. vzhledem k tomu, že po zřízení Meziparlamentní konference pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) a společnou bezpečnostní a obrannou politiku (SBOP) a Meziparlamentní konference o správě ekonomických záležitostí i po upevnění úlohy schůzí meziparlamentních výborů jako přednostního komunikačního kanálu, by konference COSAC měla zůstat fórem pro pravidelnou výměnu stanovisek, informací a osvědčených postupů týkajících se praktických stránek parlamentní kontroly ;
- N. vzhledem k tomu, že „politický dialog“, zejména posílený dialog v rámci evropského semestru pro koordinaci *ex ante* hospodářských politik zavedený Evropskou komisí

a vnitrostátními parlamenty, vyžaduje větší zapojení Evropského parlamentu, zejména z hlediska vzájemné závislosti rozhodnutí Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů;

- O. vzhledem k tomu, že provedené změny jednacího řádu odrážejí ustanovení v Lisabonské smlouvě týkající se úlohy vnitrostátních parlamentů v EU;
- P. vzhledem k tomu, že je třeba vzít na vědomí úlohu, kterou hraje Konference předsedů parlamentů EU v meziparlamentní spolupráci v současném stadiu;

I. Úloha vnitrostátních parlamentů z hlediska demokratické legitimacy Evropské unie

1. vítá skutečnost, že Smlouvy svěřují vnitrostátním parlamentům celou řadu práv a povinností, které jim umožňují aktivně přispívat k řádnému fungování Unie; je toho názoru, že tato práva a povinnosti se týkají:
 - (a) aktivní účast ve věcech EU (pravomoc ratifikovat Smlouvy, účast v konventu podle článku 48 SEU, kontrola subsidiarity, výjimečná možnost nesouhlasu, přenos evropského práva do vnitrostátních právních předpisů);
 - (b) politického dialogu (meziparlamentní spolupráce a vzájemná výměna informací s evropskými orgány, zejména s Evropským parlamentem);
2. poukazuje na to, že dvojí legitimita Unie, jako svazku občanů a členských států, se uplatňuje na evropské úrovni v legislativní oblasti prostřednictvím účasti Evropského parlamentu a Rady; je přesvědčen, že aby byly státy zastoupeny v rámci své jednotné a demokratické dimenze, postavení vlád by mělo odrážet zaměření vnitrostátních parlamentů, a tak byla posílena demokratická povaha Rady;
3. zdůrazňuje, že skutečná legitimita a odpovědnost musejí být na úrovni členských států i EU zajištěny parlamenty členských států, resp. Evropským parlamentem; připomíná zásadu uvedenou v závěrech Evropské rady z prosince 2012, že „obecným cílem v průběhu celého procesu zůstává zajištění demokratické legitimacy a odpovědnosti na úrovni, na níž se přijímají a provádějí rozhodnutí“;
4. vítá úsilí vnitrostátních parlamentů v přijímání opatření, aby:
 - a) s výhledem na sblížování zlepšily mechanismy k formulaci směřování a výkonu kontroly;
 - b) předběžně v souladu s vnitrostátním ústavním rámcem formulovaly směřování, pokud jde o práci ministrů a vnitrostátních vlád v rámci Rady a Evropské rady;
 - c) kontrolovaly postoje, které zaujímají ministři a národní vlády v rámci Rady a Evropské rady, v souladu s jejich vnitrostátními ústavními rámci;
 - d) účinně formulovaly pokyny a vykonávaly kontrolu, pokud jde o řádné uplatňování směrnic a nařízení;
 - e) vybídly Radu, aby zlepšila transparentnost svého rozhodování o právních aktech, zejména během přípravného stadia legislativního procesu, s cílem snížit informační asymetrii mezi Evropským parlamentem a Radou;

- f) ocenily vztahy mezi výbory Evropského parlamentu a výbory vnitrostátních parlamentů;
5. uznává úlohu, kterou hrají výbory Evropského parlamentu a výbory vnitrostátních parlamentů v legislativním procesu EU;
 6. vyjadřuje proto politování nad nedostatkem transparentnosti tohoto projednávání, a že existuje informační asymetrie mezi Evropským parlamentem a Radou; žádá Radu, aby přizpůsobila svou míru transparentnosti míře, kterou zaručuje Evropský parlament, a to zejména v přípravných fázích legislativního procesu;
 7. domnívá se, že nedostatečná transparentnost jednání Rady, zejména v oblasti legislativních aktů, ztěžuje skutečnou odpovědnost vlády vůči příslušnému vnitrostátnímu parlamentu;
 8. konstatuje, že prahy uvedené v čl. 7 odst. 3 protokolu č. 2 byly dosaženy dosud dvakrát v procesu kontroly dodržování zásady subsidiarity; připomíná, že účelem mechanismu včasného varování není zablokovat rozhodovací proces na evropské úrovni, ale zlepšit kvalitu právních předpisů EU zejména zajištěním toho, aby EU jednala v mezích svých pravomocí;
 9. proto se domnívá, že dohled vnitrostátních parlamentů a orgánů EU nad zásadou subsidiarity není přehnaným omezením, ale mechanismem k zajištění pravomocí vnitrostátních parlamentů; v této věci to napomáhá formovat podobu a podstatu prospěšné legislativní činnosti EU;
 10. domnívá se, že mechanismus včasného varování by měl být vnímán a používán jako jeden z nástrojů účinné spolupráce mezi evropskými a vnitrostátními orgány;
 11. je potěšen, že v praxi je tento mechanismus využíván jako prostředek konzultací a dialogu v rámci spolupráce mezi jednotlivými institucionálními úrovněmi víceúrovňového systému EU;
 12. domnívá se, že by měly jednotlivé orgány zohlednit odůvodněná stanoviska přebíraná vnitrostátními parlamenty i proto, aby bylo zřejmé, co musí Unie dělat, aby lépe dosáhla cílů v oblasti stanovené legislativní činnosti, a žádá Komisi, aby rychle a podle okolností reagovala na odůvodněná stanoviska a na příspěvky vnitrostátních parlamentů;

II. Meziparlamentní vztahy v kontextu postupné evropské integrace

13. připomíná, že meziparlamentní spolupráce v evropském rámci nenahrazuje běžnou parlamentní kontrolu, kterou Evropský parlament vykonává jako součást pravomocí, jež jsou mu svěřeny Smlouvami, a kterou vnitrostátní parlamenty vykonávají ve vztahu k příslušným vládám v oblasti záležitostí EU; je přesvědčen, že jejím cílem je:
 - a) napomáhat k výměně informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem s cílem umožnit jim účinnější kontrolu a plnější přínos, aniž by byly dotčeny jejich příslušné pravomoci;
 - b) zaručit účinný výkon pravomocí parlamentů v záležitostech týkajících se EU;
 - c) podpořit skutečně evropský parlamentní a politický rozměr;

14. považuje meziparlamentní setkání za „styčné body“ mezi politikami EU a vnitrostátními politikami, které napomáhají jejich přínosnému prolínání; domnívá se, že jejich cílem je zejména umožnit vnitrostátním parlamentům zohledňovat ve vnitrostátních rozpravách evropskou perspektivu a Evropskému parlamentu zohledňovat v evropské rozpravě perspektivu vnitrostátní;
15. poukazuje na skutečnost, že nový evropský meziparlamentní systém se dosud formuje a je třeba, aby odrážel přístup založený na konsensu v souladu s hlavou II článkem 9 protokolu č. 1 Lisabonské smlouvy, podle něhož mají Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně za úkol rozhodnout na základě konsenzu o organizaci a podpoře meziparlamentní spolupráce v rámci Unie, ačkoli jakýkoli pokus o stanovení společného rámce pro meziparlamentní spolupráci je dosud předčasný;
16. vítá opatření, která byla na základě doporučení řídicí skupiny pro vztahy s vnitrostátními parlamenty přijata od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost za účelem posílení spolupráce mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, zejména pokud jde o plánování a zvýšení počtu meziparlamentních setkání výborů (50 od roku 2010), informování poslanců a příslušných politických orgánů vnitrostátních parlamentů předkládajících podání (odůvodněná stanoviska a příspěvky), zavedení videokonferencí, podporu dvoustranných návštěv, technická vylepšení Meziparlamentní výměny informací týkajících se EU (IPEX), nárůst počtu projektů spolupráce v rámci Evropského střediska pro parlamentní výzkum a dokumentaci (ECPRD), návštěvy správních úředníků a výměnu informací a osvědčených postupů; domnívá se, že tyto kroky pomohou zefektivnit a lépe zaměřit meziparlamentní vztahy a zároveň přispějí k jejich demokratizaci;
17. zdůrazňuje, že meziparlamentní setkání musí být organizována v úzké spolupráci s vnitrostátními parlamenty za účelem zvýšení jejich účinnosti a kvality; doporučuje proto, aby byla zařazena v co nejranější fázi přípravy programu meziparlamentních setkání;
18. domnívá se, že rozvoj meziparlamentních setkání by se měl opírat o praktická opatření s přihlédnutím k příslušným specifickým rysům každého typu setkání;
19. podporuje efektivní meziparlamentní schůze výborů a přeje si rovněž posílení spolupráce na konkrétních legislativních otázkách na úrovni zpravodajů;
20. vítá účelné schůze evropských politických skupin a politických stran v rámci meziparlamentní spolupráce v EU; vyzývá k další podpoře těchto schůzí jako k efektivnímu způsobu rozvoje autentického evropského politického povědomí;
21. je potěšen úlohou, kterou plní platforma IPEX, zejména jako nástroj pro výměnu informací týkajících se kontrolních parlamentních postupů, a to i přes potíže, jež někdy představuje jazykový problém; přeje si, aby vnitrostátní parlamenty věnovaly zvláštní pozornost zásadě mnohojazyčnosti za účelem optimalizace „dialogu“ mezi parlamenty;
22. zdůrazňuje, že meziparlamentní spolupráce musí být otevřená a inkluzivní a vyjadřuje obavy, pokud jde o jednostrannou organizaci omezených meziparlamentních setkání, která vylučují některé parlamenty a která směřují k hromadění pozic způsobem, jenž nepodporuje spolupráci na činnostech EU;

23. konstatuje, že „politický dialog“ zavedený v rámci „Barrosovy iniciativy“ v roce 2006 a mechanismus včasného varování jsou „dvěma stranami jedné mince“; bere na vědomí vývoj širokého spektra vztahů mezi vnitrostátními parlamenty a Komisí a vytvoření „posíleného politického dialogu“ v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik;

III. Vývoj a návrhy

24. Navrhuje, aby vnitrostátní parlamenty a Evropský parlament rozvíjely vzájemné porozumění, jež by se mohlo stát základem pro organizovanou a účinnou spolupráci podle článku 9 protokolu č. 1 Lisabonské smlouvy a článku 130 jednacího řádu Parlamentu;
25. vyjadřuje přání, aby se v rámci meziparlamentní spolupráce v EU konaly pravidelné, tematicky strukturované a účelné schůze evropských politických skupin a politických stran;
26. zdůrazňuje, že meziparlamentní spolupráce musí neustále směřovat ke smysluplnému shromažďování „správných osob ve správnou chvíli okolo správného tématu“ tak, aby rozhodnutí v příslušných oblastech pravomocí byla obohacena o přidanou hodnotu skutečného dialogu a patřičné diskuse;
27. domnívá se, že by konference COSAC měla zůstat fórem pro pravidelnou výměnu názorů, informací a osvědčených postupů týkajících se praktických stránek parlamentního dohledu;
28. připomíná, že pokud jde o konferenci o správě ekonomických záležitostí, která se opírá o článek 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, stanoví dohoda uzavřená předsedy parlamentů EU na jejich konferenci v Nikósii v dubnu 2013 řadu opatření týkajících se této konference a umožňuje přezkum těchto opatření, který má být dokončen v roce 2015 na konferenci předsedů parlamentů EU v Římě; zastává proto názor, že jakékoliv přijímání praktických opatření pro konferenci o hospodářské správě před provedením tohoto přezkumu by bylo předčasné a je tudíž třeba se mu vyhnout;

o

o o

29. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi a vládám a parlamentům členských států.