

Odnosi Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima

Rezolucija Europskog parlamenta od 16. travnja 2014. o odnosima Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima (2013/2185(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji (UEU), a posebno njegovu preambulu, članak 4. stavak 3. (lojalna suradnja Unije i država članica), članak 5. (dodjeljivanje nadležnosti i supsidijarnost), članak 10. stavak 1. (predstavnička demokracija) i stavak 2. (predstavljanje građana EU-a) te članak 12. (uloga nacionalnih parlamentata),
- uzimajući u obzir Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamentata u Europskoj uniji, posebno njegovu preambulu i glavu II. o međuparlamentarnoj suradnji, te Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji su priloženi Ugovoru iz Lisabona,
- uzimajući u obzir svoje rezolucije od 12. lipnja 1997. o odnosima Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima¹, od 7. veljače 2002. o odnosima Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima u okviru europske integracije² te od 7. svibnja 2009. o razvoju odnosa Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima u okviru Ugovora iz Lisabona³,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 4. veljače 2014. o prikladnosti propisa EU-a, supsidijarnosti i proporcionalnosti – 19. izvješće o boljoj izradi zakonodavstva za 2011.⁴,
- uzimajući u obzir završne preporuke od 20. prosinca 2011. Upravljačke skupine za odnose s nacionalnim parlamentima u okviru Ugovora iz Lisabona,
- uzimajući u obzir godišnja izvješća Komisije o odnosima Europske komisije s nacionalnim parlamentima, posebno izvješće za 2012. (COM(2013)0565),
- uzimajući u obzir zaključke Konferencije predsjednika parlamentata Europske unije sa sastanaka održanih nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona⁵, posebno sa sastanaka održanih u Varšavi 2012. i Nikoziji 2013.,
- uzimajući u obzir doprinose sastancima i zaključke sastanaka Konferencije parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamentata Europske unije (COSAC) od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, posebno sastanak L COSAC-a održanog u Vilniusu 2013., kao i polugodišnja izvješća COSAC-a⁶,
- uzimajući u obzir 20. polugodišnje izvješće COSAC-a, posebno odjeljke o demokratskoj legitimnosti EU-a i ulozi parlamentata te o političkom dijalogu i europskim izborima 2014.,

¹ SL C 200, 30.6.1997., str. 153.

² SL C 284 E, 21.11.2002., str. 322.

³ SL C 212 E, 5.8.2010., str. 94.

⁴ Usvojeni tekstovi, P7_TA(2014)0061.

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

⁶ <http://www.cosac.eu/>

- uzimajući u obzir doprinos nacionalnih parlamenta tijekom sastanka predsjedatelja COSAC-a održanog u grčkom parlamentu u Ateni 26. i 27. siječnja 2014.,
 - uzimajući u obzir smjernice o međuparlamentarnoj suradnji koje je Konferencija predsjednika nacionalnih parlamenta EU-a donijela na svom sastanku 21. srpnja 2008. u Lisabonu,
 - uzimajući u obzir zaključke međuparlamentarnih konferencija o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) i zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici (ZSOP) od 9. i 10. rujna 2012. u Pafosu (Cipar), od 24. do 26. ožujka 2013. u Dublinu (Irska) i od 4. do 6. rujna 2013. u Vilniusu (Litva) te doprinos međuparlamentarne konferencije o gospodarskom i finansijskom upravljanju EU-a predviđene člankom 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju od 16. i 17. listopada 2013. u Vilniusu (Litva),
 - uzimajući u obzir svoje rezolucije od 12. prosinca 2013. o ustavnim problemima višerazinskog upravljanja u Europskoj uniji¹ i o odnosima Europskog parlamenta s institucijama koje predstavljaju nacionalne vlade²,
 - uzimajući u obzir izvješće naslovljeno „Prema istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji“ koje su 5. prosinca 2012. predstavili predsjednici Van Rompuy, Juncker, Barroso i Draghi,
 - uzimajući u obzir zaključke sjednica Europskog vijeća od 13. i 14. prosinca 2012., od 24. i 25. listopada 2013. te od 19. i 20. prosinca 2013.,
 - uzimajući u obzir članak 130. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. ožujka 2014. o provedbi Ugovora iz Lisabona u odnosu na Europski parlament³,
 - uzimajući u obzir članak 48. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za ustavna pitanja (A7-0255/2014),
- A. budući da u skladu s UEU-om, aktualni institucionalni ustroj Europske unije treba promatrati kao stadij u procesu stvaranja sve tješnje unije započetom osnivanjem Europskih zajednica;
- B. budući da se prema načelu lojalne suradnje Unija i njezine države članice međusobno poštuju i uzajamno si pomažu pri izvršavanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora i budući da države članice omogućuju izvršavanje zadaća Unije i suzdržavaju se od bilo kakvih mjer koje bi mogle ugroziti ostvarenje ciljeva Unije;
- C. budući da se člankom 12. UEU-a, kojim su obuhvaćene aktivnosti nacionalnih parlamenta osnažuje načelo lojalne suradnje tvrdnjom da nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcioniranju Unije;
- D. budući da se načelom dodjeljivanja određuju nadležnosti Unije, koje se izvršavaju u skladu

¹ Usvojeni tekstovi, P7_TA(2013)0598.

² Usvojeni tekstovi, P7_TA(2013)0599.

³ Usvojeni tekstovi, P7_TA(2014)0249.

s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, te budući da sve institucije EU-a zajedno s nacionalnim parlamentima nastoje zajamčiti da su zakonodavni akti u skladu s načelom supsidijarnosti;

- E. budući da se demokratska legitimnost i odgovornost moraju jamčiti na svim razinama donošenja i provođenja odluka, kao i u međusobnim interakcijama tih razina;
- F. budući da se funkcioniranje Unije temelji na predstavničkoj demokraciji i na dvostrukoj demokratskoj legitimnosti koja proizlazi iz Europskog parlamenta, čije zastupnike biraju izravno građani, i država članica, koje u Vijeću predstavljaju njihove vlade, a koje su pak demokratski odgovorne svojim nacionalnim parlamentima i građanima;
- G. budući da su Europski parlament i nacionalni parlamenti, svaki na svojem području djelovanja, potporni dvostrukе demokratske legitimnosti Unije, Europski parlament kao institucija koja izravno zastupa građane EU-a, a nacionalni parlamenti kao nacionalne institucije kojima su vlade zastupljene u Vijeću izravno odgovorne;
- H. budući da u skladu s tim nacionalni parlamenti ne predstavljaju „treći dom” zakonodavnog sustava EU-a, već zapravo služe kao sredstvo kojim im Vijeće, kao drugi dom Unije, odgovara za svoje djelovanje;
- I. budući da je stoga primjereno prihvatići taj konstruktivni pristup nacionalnih parlamenta koji se očituje kroz slanje takvih doprinosa;
- J. budući da bi nacionalni parlamenti trebali izgraditi čvrste i skladne strukture povezane s EU-om kako bi pospješili svoje veze s europskim institucijama i stekli veću stručnost u pitanjima europskih poslova;
- K. budući da u aktualnom stadiju europske integracije nacionalni parlamenti imaju posebnu ulogu u učvršćenju „europske svijesti” u državama članicama i približavanju građana EU-u;
- L. budući da međuparlamentarna suradnja može imati presudnu ulogu u poticanju procesa europske integracije omogućivanjem razmjene informacija, zajedničkog razmatranja pitanja, uzajamno korisnog dijaloga i jednostavnijeg prijenosa zakonodavstva EU-a u nacionalno zakonodavstvo;
- M. budući da bi nakon uspostave međuparlamentarne konferencije o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) i zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici (ZSOP) te međuparlamentarne konferencije o ekonomskom upravljanju, kao i konsolidiranja uloge međuparlamentarnih sjednica odbora kao omiljenog načina suradnje, COSAC trebao ostati forum za redovitu razmjenu stajališta, informacija i najboljih praksi u vezi s praktičnim aspektima parlamentarnog nadzora
- N. budući da bi se Europski parlament trebao više uključiti u „politički dijalog”, posebno osnaženi dijalog u sklopu Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika, koji je Europska komisija uspostavila s nacionalnim parlamentima, osobito s obzirom na međuvisnost odluka Europskog parlamenta i odluka nacionalnih parlamenta;
- O. budući da su se u izmjenama Poslovnika uzele u obzir odredbe Ugovora iz Lisabona u vezi s ulogom nacionalnih parlamenta u EU-u;

- P. budući da bi se trebalo primiti na znanje trenutnu ulogu Konferencije predsjednika nacionalnih parlamenta EU-a u međuparlamentarnoj suradnji;

I. Nacionalni parlamenti i demokratska legitimnost Unije

1. pozdravlja odredbe Ugovora kojima se nacionalnim parlamentima daje niz prava i zadaća kako bi im se omogućilo da aktivno doprinose dobrom funkcioniranju Unije; mišljenja je da se ta prava i zadaće odnose na:
 - (a) aktivno sudjelovanje u poslovima EU-a (ovlast ratifikacije ugovora, sudjelovanje u konvencijama prema članku 48. UEU-a, nadzor nad nacionalnim vladama, nadzor poštovanja načela supsidijarnosti, mogućnost protivljenja zakonodavstvu u iznimnim okolnostima, prijenos zakonodavstva EU-a u nacionalno zakonodavstvo);
 - (b) politički dijalog (međuparlamentarna suradnja i uzajamna razmjena informacija s europskim institucijama, posebno s Europskim parlamentom);
2. ističe da se dvostruka demokratska legitimnost Unije, kao unije građana i država članica, u zakonodavnom postupku EU-a ostvaruje kroz Europski parlament i Vijeće; smatra da je potrebno da stajališta koja nacionalne vlade zauzimaju u Vijeću odražavaju stajališta njihovih nacionalnih parlamenta kako bi države članice bile zastupljene u EU-u na jedinstven i doista demokratski način;
3. ističe da nacionalni parlamenti i Europski parlament moraju osigurati istinsku legitimnost odgovornost na nacionalnoj razini, odnosno na razini EU-a; podsjeća na načelo izneseno u zaključcima sjednice Europskog vijeća iz prosinca 2012. da „tijekom cijelog procesa opći cilj i dalje bude osigurati demokratsku legitimnost i odgovornost na razini na kojoj se odluke donose i provode”;
4. čestita nacionalnim parlamentima na poduzimanju mjera za:
 - (a) unaprjedenje mehanizama usmjeravanja i nadzora radi postizanja veće dosljednosti;
 - (b) prethodno usmjeravanje svojih ministara i nacionalnih vlada kad je riječ o njihovu radu u Vijeću i Europskom vijeću, u skladu s nacionalnim ustavnim okvirom;
 - (c) kontrolu stajališta ministara i nacionalnih vlada u Vijeću i Europskom vijeću u skladu s nacionalnim ustavnim okvirom;
 - (d) djelotvorno usmjeravanje i nadzor provedbe direktiva i uredbi;
 - (e) poticanje Vijeća na poboljšanje transparentnosti odluka o zakonodavnim aktima, osobito tijekom pripremne faze zakonodavnog postupka, u cilju smanjenja nejednakosti količine informacija dostupnih Europskom parlamentu i Vijeću;
 - (f) ocjenjivanje odnosa između odbora Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta;
5. priznaje ulogu odbora Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta u zakonodavnom postupku EU-a;

6. stoga žali zbog nedostatka transparentnosti prilikom donošenja takvih rasprava i zbog nedostatka ravnoteže u protoku informacija između Europskog parlamenta i Vijeća; traži od Vijeća da primjenjuje iste norme transparentnosti onima koje jamči Europski parlament, posebno tijekom izrade nacrta zakonodavnih akata;
7. smatra da nedostatak transparentnosti rasprava u Vijeću, posebice o zakonodavnim aktima, vladama otežava preuzimanje stvarne odgovornosti prema svojim nacionalnim parlamentima;
8. napominje da je tijekom nadzora poštovanja načela supsidijarnosti prag predviđen člankom 7. stavkom 3. Protokola br. 2 do sada premašen dva puta; podsjeća da svrha mehanizma ranog upozoravanja nije blokiranje europskog procesa odlučivanja, već poboljšanje kvalitete zakonodavstva Unije, posebno osiguravajući da EU djeluje u okviru svojih nadležnosti;
9. stoga smatra da praćenje usklađenosti s načelom supsidijarnosti koje provode nacionalni parlamenti i europskih institucija ne treba predstavljati neopravdano ograničenje, već mehanizam kojim se jamče nadležnosti nacionalnih parlamenta. jer se time doprinosi definiranju oblika i sadržaja korisnih zakonodavnih aktivnosti EU-a;
10. smatra da mehanizam ranog upozoravanja treba promatrati kao jedan od instrumenata kojim se jamči djelotvorna suradnja između europskih i nacionalnih institucija i na taj se način služiti njime;
11. pozdravlja činjenicu da se u praksi taj mehanizam koristi također kao kanal savjetovanja i dijaloga za suradnju između raznih institucija u višerazinskom sustavu EU-a;
12. smatra da institucije trebaju uzeti u obzir obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenta kako bi jasnije razumjеле način na koji najbolje ostvariti ciljeve predviđene zakonodavnim aktima i traži od Komisije da bez odgode i detaljno odgovara na obrazložena mišljenja i doprinose nacionalnih parlamenta;

II. Međuparlamentarni odnosi i postupak europske integracije

13. ponavlja da međuparlamentarna suradnja na razini EU-a ne zamjenjuje uobičajeni parlamentarni nadzor koji provodi Europski parlament u skladu s nadležnostima koje su mu dodijeljene Ugovorima i koji nacionalni parlamenti provode nad europskim aktivnostima svojih vlada; smatra da su njegovi ciljevi:
 - (a) poticanje razmjene informacija i najboljih praksi između nacionalnih parlamenta i Europskog parlamenta kako bi im se omogućilo da izvršavaju djelotvorniji nadzor i veći doprinos bez dovođenja u pitanje njihovih pojedinih nadležnosti;
 - (b) jamčenje da parlamenti mogu u potpunosti izvršavati svoje ovlasti u pitanjima povezanim s EU-om;
 - (c) promicanje istinske europske parlamentarne i političke dimenzije;
14. smatra međuparlamentarne sastanke „mjestima objedinjenja“ europskih i nacionalnih politika kojima se omogućuje njihovo prožimanje na uzajamnu korist; smatra da je glavna svrha tih sastanaka omogućiti nacionalnim parlamentima da u nacionalnim raspravama u

obzir uzmu i europsku perspektivu, a Europskom parlamentu da u europskim raspravama uzme u obzir nacionalne perspektive;

15. skreće pozornost na činjenicu da se novi europski međuparlamentarni sustav trenutačno još uvijek oblikuje i da treba odražavati pristup utemeljen na konsenzusu u skladu s člankom 9. glave II. Protokola br.1 priloženog Ugovoru iz Lisabona u skladu s kojim se Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima povjerava zajednička zadaća utvrđivanja konsenzusa o organiziranju i promicanju međuparlamentarne suradnje u Uniji, iako je svaki pokušaj izrade zajedničkog okvira za sve međuparlamentarne suradnje za sada preuranjen;
16. pozdravlja mјere koje su poduzete u skladu s preporukama skupine za nadzor odnosa s nacionalnim parlamentima, od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona radi osnaživanja suradnje između nacionalnih parlamenta i Europskog parlamenta, posebice u pogledu planiranja međuparlamentarnih sjednica i povećanja njihovog broja (50 od 2010.), dostavljanja podnesaka (obrazloženih mišljenja i doprinosa) zastupnicima nacionalnih parlamenta i relevantnim političkim tijelima nacionalnih parlamenta, uvođenja videokonferenciјa, promicanja bilateralnih posjeta, tehničkih poboljšanja Međuparlamentarne razmjene informacija o EU-u (IPEX), povećanja broja projekata suradnje u okviru Europskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD), posjeta administrativnih službenika i razmjene informacija i najboljih praksi; smatra da se tim mјerama doprinosi većoj učinkovitosti i usredotočenosti međuparlamentarnih odnosa te da doprinose parlamentarnoj demokratizaciji;
17. ističe da se međuparlamentarne sjednice trebaju organizirati u bliskoj suradnji s nacionalnim parlamentima radi jačanja njihove djelotvornosti i kvalitete; stoga preporučuje da se u najranijoj mogućoj fazi uključe u izradu nacrt-a dnevnog reda za međuparlamentarne sjednice;
18. smatra da bi se razvoj međuparlamentarnih sjednica trebao temeljiti na praktičnim mјerama kojima bi se uzele u obzir posebne značajke svih vrsta sastanka;
19. čestita na djelotvornosti međuparlamentarnih sjednica odbora i poziva na jačanje suradnje među izvjestiteljima za pojedina zakonodavna pitanja;
20. pozdravlja djelotvorne sjednice klubova zastupnika i europskih političkih stranaka kao dio sporazuma međuparlamentarne suradnje u EU-u; poziva na daljnje podupiranje tih sastanaka kao učinkovitog sredstva za razvoj autentične europske političke svijesti;
21. pozdravlja ulogu IPEX-a, ponajprije kao platforme za razmjenu informacija u vezi s postupcima parlamentarnog nadzora, neovisno o jezičnim preprekama do kojih bi moglo doći; poziva nacionalne parlamente da obrate posebnu pozornost na načelo višejezičnosti kako dijalog među parlamentima bio što učinkovitiji;
22. ističe da međuparlamentarna suradnja mora biti otvorena i uključiva te iskazuje zabrinutost zbog jednostrane organizacije međuparlamentarnih sastanaka na koje se određeni parlamenti ne pozivaju, a koji se organiziraju bez pravih konzultacija kako bi se bez konsenzusadonijela stajališta o pitanjima koja se tiču EU-a;
23. ustvrđuje da su „politički dijalog” (uspostavljen Barrosovom inicijativom 2006.) i mehanizam ranog upozoravanja dvije strane iste medalje; primjećuje razvoj širokog raspona odnosa nacionalnih parlamenta s Europskom komisijom i stvaranje „pojačanog

političkog dijaloga” kao dijela Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika;

III. Razvoj događaja i prijedlozi

24. predlaže da se razvije razumijevanje između nacionalnih parlamenta i Europskog parlamenta koje bi moglo biti osnova učinkovitoj suradnji u skladu s člankom 9. Protokola br. 1 priloženog Ugovoru iz Lisabona i s člankom 130. Poslovnika;
25. poziva na redovito održavanje tematskih i djelotvornih sjednica klubova zastupnika i europskih političkih stranaka u okviru međuparlamentarne suradnje EU-a;
26. ističe da se međuparlamentarnom suradnjom uvijek mora nastojati povezati prave osobe u pravom trenutku oko prave teme na smislen način kako bi se omogućilo da dodana vrijednost stvarnog dijaloga i prave rasprave bude od koristi u slučaju odluka donesenih u raznim područjima odgovornosti;
27. smatra da bi COSAC trebao ostati forum za redovitu razmjenu stajališta, informacija i najboljih praksi u vezi s praktičnim aspektima parlamentarnog nadzora;
28. podsjeća da se dogovorom predsjednika nacionalnih parlamenta EU-a s njihove konferencije u Nikoziji u travnju 2013.u pogledu konferencije o gospodarskom upravljanju koja je utemeljena na članku 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, predviđa niz mjera za tu konferenciju i dovršetak pregleda tih mjera 2015. na Konferenciji predsjednika nacionalnih parlamenta EU-a u Rimu; stoga smatra da bi bilo kakav postupak za usvajanje praktičnih mjera za konferenciju o gospodarskom upravljanju prije tog pregleda bio preuranjen te bi ga stoga trebalo izbjegavati;

o

o o

29. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji te vladama i parlamentima država članica.