



Dokument ze zasedání

A8-0141/2018

9.4.2018

ZPRÁVA

o výročních zprávách za rok 2015 a 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě
(2017/2010(INI))

Výbor pro právní záležitosti

Zpravodajka: Mady Delvaux

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU.....	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....	11
STANOVISKO VÝBORU PRO ÚSTAVNÍ ZÁLEŽITOSTI.....	12
INFORMACE O PŘIJETÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU.....	17
JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU	18

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o výročních zprávách za rok 2015 a 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě (2017/2010(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na článek 5 Smlouvy o Evropské unii,
- s ohledem na protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii,
- s ohledem na protokol č. 2 o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality,
- s ohledem na interinstitucionální dohodu ze dne 16. prosince 2003 o zdokonalení tvorby právních předpisů a na její nejnovější znění, interinstitucionální dohodu ze dne 13. dubna 2016 o zdokonalení tvorby právních předpisů,
- s ohledem na praktická ujednání dohodnutá dne 22. července 2011 mezi příslušnými útvary Evropského parlamentu a Radou v souvislosti s uplatněním čl. 294 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) v případě dohod dosažených v prvním čtení,
- s ohledem na své usnesení ze dne 17. května 2017 o výroční zprávě za rok 2014 o subsidiaritě a proporcionalitě¹ a na své usnesení ze dne 12. dubna 2016 o výročních zprávách o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012 a 2013²;
- s ohledem na výroční zprávu Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2015 (COM(2016)0469) a na výroční zprávu Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2016 (COM(2017)0600),
- s ohledem na výroční zprávu Komise za rok 2015 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty (COM(2016)0471) a na výroční zprávu Komise za rok 2016 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty (COM(2017)0601),
- s ohledem na všechna předchozí sdělení Komise o potřebě zdokonalit tvorbu právních předpisů s cílem dosáhnout lepších výsledků ve prospěch občanů EU,
- s ohledem na rozhodnutí předsedy Evropské komise ze dne 14. listopadu 2017 o zřízení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Dělat méně, zato efektivněji“ (C(2017)7810),
- s ohledem na pololetní zprávy Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC) o vývoji postupů a praxe Evropské unie v oblasti parlamentní kontroly ze dne 19. června 2014, 14. listopadu 2014, 6. května 2015 a 4. listopadu 2015, 18. května 2016, 18. října 2016 a 3. května 2017,
- s ohledem na dohodu o spolupráci podepsanou dne 5. února 2014 mezi Evropským

¹ Přijaté texty, P8_TA(2017)0210.

² Přijaté texty, P8_TA(2016)0103.

- parlamentem a Výborem regionů,
- s ohledem na výroční zprávu Výboru regionů o subsidiaritě za rok 2015,
 - s ohledem na články 52 a 132 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti a stanovisko Výboru pro ústavní záležitosti (A8-0141/2018),
- A. vzhledem k tomu, že roky 2015 a 2016 byly první dva roky, které se plně kryly s funkčním obdobím Komise vedené panem Junckerem, která se ujala funkce v listopadu 2014; vzhledem k tomu, že předseda Juncker přislíbil, že se subsidiarita stane ústředním prvkem evropského demokratického procesu a že zajistí plné dodržování zásad subsidiarity a proporcionality v celém legislativním procesu;
- B. vzhledem k tomu, že nová interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016¹ zahrnuje závazek těchto tří orgánů dodržovat a uplatňovat zásady subsidiarity a proporcionality;
- C. vzhledem k tomu, že v roce 2015 Komise obdržela osm odůvodněných stanovisek ke třem jejím návrhům; vzhledem k tomu, že Komise v uvedený rok celkově obdržela 350 podání;
- D. vzhledem k tomu, že v roce 2016 Komise obdržela 65 odůvodněných stanovisek vztahujících se k 26 návrhům Komise; vzhledem k tomu, že se jedná o zvýšení o 713 % oproti osmi odůvodněným stanoviskům obdrženy v roce 2015 a o třetí nejvyšší počet, jaký kdy byl v jednom kalendářním roce předložen od zavedení mechanismu kontroly subsidiarity Lisabonskou smlouvou v roce 2009 (v roce 2012 jich bylo předloženo 84 a v roce 2013 70); vzhledem k tomu, že celkový počet podání obdrženy Komisí ten rok výrazně vzrostl na celkových 620;
- E. vzhledem k tomu, že dne 19. května 2015 přijala Komise soubor opatření pro zlepšování tvorby právních předpisů s novými příslušnými integrovanými pokyny, včetně aktualizovaných pokynů k posuzování subsidiarity a proporcionality v rámci posouzení dopadů nových iniciativ;
- F. vzhledem k tomu, že Komise v roce 2015 spustila webové stránky nazvané „Váš názor na snižování administrativní zátěže“² a rovněž platformu Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) a umožnila tak zúčastněným stranám dodatečnou možnost oznámit Komisi veškeré nedostatky týkající se stávajících regulačních opatření, včetně záležitostí týkajících se subsidiarity a proporcionality;
- G. vzhledem k tomu, že v roce 2015 vyhotovila výzkumná služba Evropského parlamentu třináct prvotních vyhodnocení, jedno posouzení dopadů věcných pozměňovacích návrhů Parlamentu a šest posouzení dopadů ex post; vzhledem k tomu, že výzkumná služba také vypracovala čtyři zprávy o nákladech vyplývajících z neexistence společného evropského postupu a dvě posouzení evropské přidané hodnoty; vzhledem k tomu, že

¹ Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_cs.htm

v roce 2016 vyhotovila výzkumná služba Evropského parlamentu 36 prvotních vyhodnocení, jedno posouzení dopadů věcných pozměňovacích návrhů Parlamentu a čtrnáct posouzení dopadů ex post; vzhledem k tomu, že výzkumná služba také vypracovala sedm zpráv o nákladech vyplývajících z neexistence společného evropského postupu a pět posouzení evropské přidané hodnoty;

- H. vzhledem k tomu, že přenesené pravomoci jsou v právních předpisech Unie svěřovány v případech, kdy je nutná flexibilita a efektivita a kdy je nelze zajistit řádným legislativním postupem; vzhledem k tomu, že přijímání pravidel zásadních pro dotčenou oblast je vyhrazeno normotvůrcům;
 - I. vzhledem k tomu, že subsidiarita a proporcionalita představují klíčové faktory v rámci posouzení dopadů a zpětných hodnocení, která posuzují, zda jsou opatření na úrovni EU nezbytná, zda jsou jejich cíle účinněji dosažitelné jinými prostředky a zda skutečně přinášejí očekávané výsledky, pokud jde o účinnost, účelnost, soudržnost, relevanci a přidanou hodnotu EU;
 - J. vzhledem k tomu, že v roce 2014 tři vnitrostátní parlamentní komory (dánský Folketing, nizozemská Tweede Kamer a Sněmovna lordů Spojeného království) předložily zprávy s podrobnými návrhy týkajícími se možnosti posílení úlohy vnitrostátních parlamentů v rozhodovacím procesu;
1. připomíná význam výročních zpráv o subsidiaritě a proporcionalitě, jež vypracovává Komise; konstatuje, že výroční zprávy Komise za rok 2015 a 2016 jsou podrobnější a důkladnější než zprávy, které se týkají předchozích let;
 2. zdůrazňuje, že je důležité, aby Evropská unie jednala pouze v případech, kdy to může být prospěšné s cílem snížit tzv. demokratický deficit;
 3. zdůrazňuje, že subsidiarita a proporcionalita jsou základními zásadami, které by měly orgány EU zohlednit při výkonu pravomocí EU s cílem zajistit, aby unijní opatření měla přidanou hodnotu; připomíná, že tyto zásady jsou zaměřeny na zlepšování fungování Unie zajištěním toho, aby byla opatření na úrovni Unie nezbytná, že cíle těchto opatření nemohou v dostatečné míře splnit jednotlivé členské státy, že jejich povaha a podstata nepřekračují to, co je nezbytné pro plnění cílů Smluv, a že jsou vždy přijímána na nejvhodnějším stupni veřejné správy; upozorňuje na skutečnost, že tyto zásady mohou být zneužity k tomu, aby sloužily cílům namířeným proti EU, a zdůrazňuje, že by orgány EU měly být ostražité a měly by tomuto riziku předcházet a mařit jej;
 4. připomíná, že subsidiarita je kromě neurčitého právního pojetí základní zásadou federací, která by v důsledku měla být interpretována politicky;
 5. je toho mínění, že zásada subsidiarity nemůže být používána k restriktivním interpretacím pravomocí svěřených Unii na základě Smluv;
 6. domnívá se, že veškeré úvahy o subsidiaritě a její kontrole by se měly odehrávat na pozadí stále hlasitějšího volání občanů po tom, aby Unie řešila velké globální výzvy, jako jsou mimo jiné mezikontinentální finanční toky, bezpečnost, migrace a změna klimatu;

7. vítá skutečnost, že subsidiarita je zmíněna i v Římském prohlášení ze dne 25. března 2017; domnívá se, že subsidiarita by měla zaujímat význačné místo v úvahách o budoucnosti EU;
8. bere na vědomí iniciativu, kterou oznámil předseda Komise Jean-Claude Juncker během svého projevu o stavu Unie v roce 2017 a která spočívá ve vytvoření pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Dělat méně, zato efektivněji“, jíž bude předsedat místopředseda Komise Frans Timmermans; připomíná, že Parlament dospěl k závěru, že účast v této pracovní skupině zřízené Komisí by znamenala, že by nebyla zohledněna institucionální úloha a postavení Parlamentu jakožto jediného přímo voleného orgánu Evropské unie, který zastupuje občany na úrovni Unie a vykonává pravomoc politické kontroly nad Komisí, a že se tudíž rozhodl pozvání k účasti v této pracovní skupině nepřijmout;
9. bere na vědomí metodiku Komise ve výročních zprávách za rok 2015 a 2016, která za pomoci statistik počítá odůvodněná stanoviska předložená vnitrostátními parlamenty k balíčku návrhů jako jediné odůvodněné stanovisko, a nikoli jako odůvodněná stanoviska předložená ke každému návrhu zvlášť;
10. oceňuje, že počet odůvodněných stanovisek (65), která v roce 2016 předložily vnitrostátní parlamenty, je třetí nejvyšší, jaký kdy byl v jednom kalendářním roce předložen od zavedení mechanismu kontroly subsidiarity Lisabonskou smlouvou; bere na vědomí prudký nárůst (+713 %) oproti roku 2015, kdy bylo předloženo osm odůvodněných stanovisek; dále bere na vědomí výrazný nárůst (z 350 na 620) počtu stanovisek, která Komise obdržela v rámci politického dialogu; zdůrazňuje, že se tyto tendence objevily v kontextu snížení legislativní činnosti, což svědčí také o tom, že účast vnitrostátních parlamentů se v porovnání s předchozími roky změnila; vítá zvláštní zájem vnitrostátních parlamentů o rozhodovací proces EU;
11. vítá skutečnost, že odůvodněné stanovisko vydalo více vnitrostátních parlamentních komor (26 ze 41 v roce 2016 v porovnání s osmi v roce 2015); bere na vědomí výrazný rozdíl mezi parlamentními komorami aktivními v rámci politického dialogu a odůvodněnými stanovisky; zdůrazňuje, že vnitrostátní parlamenty mají i nadále větší zájem ovlivňovat obsah právních předpisů EU než odhalovat případy, kdy by mohla být zpochybněna subsidiarita; konstatuje, že pravomoc vnitrostátních parlamentů sledovat dodržování zásad subsidiarity a proporcionality je rovněž spojena s právem požádat evropského normotvůrce, aby v případě potřeby přijal opatření na evropské úrovni;
12. vyjadřuje uznání práci, již odvedl Výbor pro posuzování dopadů (výbor IAB) a od července 2015 jeho následník Výbor pro kontrolu regulace (výbor RSB); konstatuje, že výbory IAB a RSB uvedly, že u 23 % posouzení dopadů, která v roce 2015 přezkoumaly, je nutné zlepšení ohledně subsidiarity, proporcionality, nebo obou těchto zásad; konstatuje, že v roce 2016 představoval podíl posouzení dopadů, která výbor RSB shledal neuspokojivými, 15 %; vítá, že se tato míra ve srovnání s předchozími roky snížila; zdůrazňuje, že Komise revidovala všechna dotčená posouzení dopadů a zohlednila přitom analýzy výboru RSB;
13. bere na vědomí, že provádění programu pro zdokonalení tvorby právních předpisů vedlo k tomu, že Komise vypracovala účinnější vnitřní nástroje a postupy zaměřené na předcházení porušování zásady subsidiarity; zdůrazňuje, že posouzení dopadů jsou

klíčovým nástrojem, který zajišťuje dodržování zásad subsidiarity a proporcionality a podporuje odpovědnost; vyzdvihuje zejména úlohu výboru RSB a vítá skutečnost, že subsidiarita a proporcionalita jsou nyní součástí kontroly kvality, kterou tento výbor provádí; zdůrazňuje nicméně, že by se dále mohla zlepšit nezávislost výboru RSB;

14. vítá skutečnost, že Komise v květnu 2015 přijala nový balíček předpisů pro zdokonalení tvorby právních předpisů s cílem zajistit, aby právní předpisy EU účinněji sloužily veřejnému zájmu a zaručily komplexnější uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality, což následně přispěje k vyšší míře transparentnosti v rozhodování EU; domnívá se, že nový rámec pro zdokonalení tvorby právních předpisů by měl Evropské unii sloužit jako nástroj pro jednání v plném souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality; bez ohledu na výše uvedené zdůrazňuje, že zatímco by měl tento rámec stanovit testy posuzující soulad s těmito zásadami, aby Evropská unie jednala pouze tam, kde přidává hodnotu, neměl by být příčinou zbytečných prodlev při přijímání důležitých právních předpisů;
15. vítá, že Komise dne 24. října 2017 zveřejnila sdělení nazvané „Dokončení programu zlepšování právní úpravy: Lepší řešení v zájmu dosažení lepších výsledků“, v němž vysvětluje své úsilí o zvýšení transparentnosti, legitimacy a odpovědnosti za práci na zdokonalení tvorby právních předpisů, zejména pokud jde o konzultační proces a možnosti zúčastněných stran vyjádřit jejich názory na návrhy Komise;
16. vítá, že Komise v roce 2015 zavedla nové mechanismy pro konzultace a zpětnou vazbu k novým politickým iniciativám;
17. zdůrazňuje, že je důležité dostatečně vysvětlit potřebu legislativních iniciativ a jejich dopad na všechny důležité oblasti (hospodářské, environmentální, sociální) s cílem dodržovat zásady subsidiarity a proporcionality;
18. podporuje závazek Komise k provedení hodnocení na prvním místě, než začne zvažovat možné legislativní změny; v této souvislosti se domnívá, že by Evropská unie a orgány členských států měly úzce spolupracovat za účelem účinnějšího monitorování, měření a hodnocení skutečného dopadu právních předpisů EU na občany, hospodářství, sociální strukturu a životní prostředí;
19. vítá, že Evropský parlament, Rada a Komise podepsaly v roce 2016 novou interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů; připomíná, že Komise se zavázala k tomu, že ve svých důvodových zprávách objasní odůvodněnost svých návrhů s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality; vítá skutečnost, že v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů se Komise zavázala, že vnitrostátním parlamentům dá k dispozici posouzení dopadů svých legislativních a nelegislativních návrhů; připomíná, že tato dohoda rovněž zdůraznila nutnost větší transparentnosti legislativního postupu a že informace poskytované vnitrostátním parlamentům jim musí umožnit plně uplatňovat pravomoci, které jim přiznávají Smlouvy;
20. vybízí vnitrostátní parlamenty, aby jasně zpočátku uvedly, že jejich podání je odůvodněným stanoviskem předloženým na základě protokolu (č. 2) ke Smlouvám, a dále uvedly legislativní návrh či návrhy, jichž se toto stanovisko týká, jasně vyjádřily důvody, proč se domnívají, že je návrh v rozporu se zásadou subsidiarity, začlenily

stručný přehled argumentů a dodržovaly lhůtu v délce osmi týdnů od data předání příslušného návrhu legislativního aktu; konstatuje, že tyto kroky usnadní včasné a odpovídající zpracování odůvodněných stanovisek ze strany všech dotčených orgánů;

21. je toho názoru, že od přijetí Lisabonské smlouvy se zapojení vnitrostátních parlamentů do legislativních procesů EU výrazně rozvinulo navázáním kontaktů s ostatními vnitrostátními parlamenty; vybízí vnitrostátní parlamenty, aby nadále udržovaly a ještě více posilovaly meziparlamentní vztahy, a to i na bilaterálním základě, coby prostředek prohlubování spolupráce mezi členskými státy, a aby tak činily s evropskou demokratickou vizí v oblastech, v nichž může Unie vytvářet přidanou hodnotu, a v duchu solidarity, v souladu se zásadami právního státu a základními právy; zdůrazňuje, že tyto kontakty mohou usnadnit výměnu osvědčených postupů, pokud jde o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality;
22. vítá skutečnost, že Parlament stále častěji a pravidelněji působí jako účastník a prostředník při jednáních vnitrostátních parlamentů týkajících se mechanismů subsidiarity a proporcionality; domnívá se, že posílení dialogu na politické úrovni s vnitrostátními parlamenty by mohlo být prostředkem k racionalizaci kontroly shody se zásadami subsidiarity a proporcionality díky lepšímu posuzování obsahu legislativních návrhů;
23. upozorňuje na to, že v roce 2016 předložilo 14 komor tvořících součást 11 vnitrostátních parlamentů odůvodněná stanoviska k návrhu směrnice, jíž se mění směrnice 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb¹, čímž byl dosažen minimální počet třetiny hlasů požadovaný podle čl. 7 odst. 2 protokolu (č. 2) ke Smlouvám k zahájení postupu „žluté karty“; připomíná, že argumenty vznesené vnitrostátními parlamenty byly v Parlamentu předmětem široké diskuse vedené s Komisí; bere na vědomí, že Komise navázala s vnitrostátními parlamenty spolupráci v rámci konference COSAC; bere na vědomí, že Komise vydala sdělení, v němž uvádí řadu důvodů pro zachování návrhu²; domnívá, že navzdory obavám, které vyjádřily některé vnitrostátní parlamenty, se Komise, s ohledem na argumenty obsažené v uvedeném sdělení, plně vypořádala se svou povinností sdělit důvody pro své rozhodnutí;
24. konstatuje v souvislosti s výše uvedeným návrhem Komise, že v rámci politického dialogu zaslalo stanoviska sedm vnitrostátních komor, v nichž tento návrh převážně považovaly za slučitelný se zásadou subsidiarity; upozorňuje na to, že expertní skupina Výboru regionů pro subsidiaritu dospěla k názoru, že cíle návrhu by mohlo být lépe dosaženo na úrovni EU;
25. připomíná, že v minulosti byl dvakrát zahájen postup udělení „žluté karty“ (jednou v roce 2012 a jednou v roce 2013), což spolu s novým postupem pro udělení „žluté karty“ prokazuje, že tento systém funguje a že vnitrostátní parlamenty se mohou snadno a včas zapojit do rozpravy o subsidiaritě, pokud si to přejí; domnívá se, že větší povědomí o úloze vnitrostátních parlamentů a lepší spolupráce mezi nimi by mohla posílit monitorování subsidiarity *ex ante*;

¹ COM(2016)0128.

² Sdělení Komise ze dne 20. července 2016 o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 (COM(2016)0505).

26. připomíná, že podle článku 7 protokolu (č. 2) ke Smlouvám by evropské orgány měly náležitě přihlížet k odůvodněným stanoviskům, která vydaly vnitrostátní parlamenty nebo komory těchto parlamentů; konstatuje, že některé vnitrostátní parlamenty v minulosti vyjádřily zklamání nad odpověďmi, které Komise poskytla vnitrostátním parlamentům v případech, kdy byla vystavena „žlutá karta“; připomíná však, že Komise zavedla postupy na zajištění toho, aby vnitrostátním parlamentům poskytla včas podstatné a politické odpovědi na jejich obavy; vyzývá Komisi, aby systematicky předávala své odpovědi na odůvodněná stanoviska Evropskému parlamentu;
27. bere na vědomí změny, které navrhuje některé vnitrostátní parlamenty pro mechanismus kontroly subsidiarity; vítá závěry konference COSAC, že žádné zdokonalení mechanismu kontroly subsidiarity by nemělo vést ke změně Smlouvy; konstatuje, že prodloužení osmitýdenní lhůty, v níž by mohly vnitrostátní parlamenty vydat odůvodněné stanovisko, by vyžadovalo změnu Smluv nebo jejich protokolů; připomíná kontext dopisu ze dne 1. prosince 2009 o praktických opatřeních pro uplatňování mechanismu kontroly subsidiarity, který předseda a místopředseda Komise zaslali předsedům vnitrostátních parlamentů a v němž Komise uvedla, že aby bylo možné zohlednit letní přestávku vnitrostátních parlamentů, nebude měsíc srpen brán při stanovování lhůty uvedené v protokolu č. 2 v potaz; připomíná návrh některých vnitrostátních parlamentů, podle něhož by Komise měla rovněž zvážit možnost, aby se při výpočtu osmitýdenní lhůty nebralo v potaz ani prosincové volno vnitrostátních parlamentů;
28. zdůrazňuje, že k přijetí právních aktů je zapotřebí souhlasu převážné většiny v Radě složené z ministrů vlád všech členských států EU, kteří by měli mít odpovědnost vůči svým vnitrostátním parlamentům;
29. konstatuje, že již existuje řada nástrojů, které vnitrostátním parlamentům a občanům umožňují podílet se na každém kroku legislativního postupu a jež zajišťují monitorování dodržování zásad subsidiarity a proporcionality; vybízí proto k tomu, aby se v plné míře využívaly stávající nástroje a aby se přitom pokud možno zabránilo vytváření složitější administrativní struktury a zdoluhavých postupů za situace, kdy EU usiluje o to, aby byla pro své občany srozumitelná, přičemž cílem vždy musí být dodržování a ochrana jejich práv a zájmů; vyzývá členské státy, aby organizovaly informační kampaně a příslušné semináře s cílem přesně informovat občany o možnostech jejich zapojení do každé etapy legislativního procesu;
30. zdůrazňuje, že právní předpisy by měly být komplexní a jasné, aby umožnily dotčeným stranám pochopit svá práva a povinnosti, včetně požadavků na odpovídající podávání zpráv, monitorování a hodnocení, bránit nepřiměřeným nákladům a být prakticky proveditelné;
31. zdůrazňuje, že je důležité podporovat přístup k posouzením dopadů a pracovním plánům, které vypracovává Komise, účastnit se veřejných konzultací nebo konzultací se zúčastněnými stranami pořádaných Komisí nebo Evropským parlamentem a předkládat návrhy prostřednictvím platformy REFIT „Snižme zátěž: návrhy“; v této souvislosti bere na vědomí hladké fungování webových stránek a Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT), který vstoupil v platnost v roce 2016;
32. připomíná, že je třeba posílit stávající formy spolupráce a nalézt možnosti ke zlepšení

platformy IPEX s cílem zvýšit informovanost vnitrostátních parlamentů o jejich úloze při kontrolách subsidiarity a proporcionality, pomoci jim efektivněji zpracovávat informace, které obdrží v rámci systému včasného varování, a zlepšit jejich spolupráci a koordinaci; vybízí vnitrostátní parlamenty, aby vydávaly stanoviska k návrhům Komise, z nichž všechny jsou kdykoli dostupné prostřednictvím interní databáze CONNECT; připomíná, že všechny tyto informace jsou dostupné na platformě REGPEX;

33. vybízí vnitrostátní a regionální parlamenty k tomu, aby dále rozvíjely vztahy s Výborem regionů, jenž má skupinu 12 odborníků, kteří projednávají legislativní návrhy s ohledem na zásadu subsidiarity a proporcionality;
34. vítá zájem některých vnitrostátních parlamentů hrát pozitivnější a aktivnější úlohu v evropských záležitostech uplatňováním postupu „zelené karty“; připomíná, že vnitrostátní parlamenty mají na způsoby uplatňování tohoto postupu různé názory; domnívá se, že k posílení politického dialogu s vnitrostátními parlamenty může přispět neformální mechanismus založený na meziparlamentní spolupráci;
35. konstatuje vzhledem k výše uvedenému, že v roce 2015 20 parlamentních komor společně podepsalo nebo podpořilo první iniciativu „zelené karty“ o plýtvání potravinami a že v červenci 2016 devět parlamentních komor společně podepsalo druhou „zelenou kartu“, v níž vyzvalo Komisi, aby předložila legislativní návrh, který by zavedl zásady sociální odpovědnosti podniků na evropské úrovni; připomíná, že některé z návrhů, které se objevily v souvislosti s první „zelenou kartou“, se následně odrazily v revidovaném balíčku opatření týkajících se oběhového hospodářství, který Komise přijala v prosinci 2015; připomíná proto, že vnitrostátní parlamenty hrají v institucionálním rámci konstruktivní úlohu, a že tudíž v tuto chvíli není třeba vytvářet nové institucionální a administrativní struktury, které by mohly celý proces zbytečně komplikovat;
36. připomíná, že v roce 2016 několik regionálních parlamentů přímo informovalo Komisi o svých stanoviscích k některým jejím návrhům; konstatuje, že Komise tyto názory v případě potřeby zohlednila; připomíná, že podle článku 6 protokolu (č. 2) je věcí vnitrostátního parlamentu nebo komory vnitrostátního parlamentu případně konzultovat regionální parlamenty, které mají normotvornou pravomoc;
37. bere na vědomí judikaturu Soudního dvora Evropské unie o subsidiaritě a proporcionalitě vydanou v letech 2015 a 2016; zdůrazňuje, že Soudní dvůr stanovil, že to, zda unijní normotvůrce splnil povinnost uvést odůvodnění týkající se subsidiarity, by mělo být posuzováno nejen s ohledem na znění aktu, jenž je předmětem sporu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a na okolnosti daného případu, a že informace poskytované vnitrostátním parlamentům, občanům a soudům by měly být dostatečné a srozumitelné; dále zdůrazňuje, že pokud jde o zásadu proporcionality, Soudní dvůr potvrdil, že unijní normotvůrce musí mít širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení;
38. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Cílem této zprávy o subsidiaritě a proporcionalitě je analyzovat uplatňování těchto zásad evropskými orgány a jejich partnery s cílem v nejvyšší možné míře odpovědět na očekávání občanů a jejich vnitrostátních institucí. Zpráva navazuje na zprávy, které každoročně vypracovává Výbor pro právní záležitosti. S ohledem na zpoždění nabrané od počátku volebního období při přijímání těchto zpráv bylo rozhodnuto spojit analýzy za rok 2015 a 2016.

Zásady subsidiarity a proporcionality jsou základními zásadami nedílně spojenými s účinným fungováním Unie. Lisabonská smlouva jim zaručila význačné místo, neboť je zakotvila v článku 5 Smlouvy o Evropské unii.

Zásada subsidiarity je pravidlem pro rozdělení pravomocí mezi Unií a jejími členskými státy. Kromě oblastí výlučných pravomocí může Evropská unie zasáhnout, pouze pokud může jednat účinněji než země EU na jejich vnitrostátní nebo místní úrovni. Zásada proporcionality stanoví, že prostředky zavedené EU k uskutečnění cílů sledovaných Smlouvami nemohou překračovat meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

Tyto zásady zaručují účinnost evropského legislativního procesu a zároveň respektování národní suverenity jednotlivých zemí. Je naší povinností dbát při uplatňování uvedených zásad na zachování této vyváženosti. Tyto zásady jsou totiž již několik let používány euroskeptickými politiky jako zbraň proti budování Evropy. Cílem této zprávy je připomenout, že tyto zásady účinnosti Evropské unie slouží, a nikoli překážejí.

Při četbě zprávy Komise za rok 2015 a 2016, závěrů COSAC, zpráv o činnosti Výboru regionů i stanovisek a návrhů vnitrostátních parlamentů se zdá, že se všechny zúčastněné strany snaží pracovat ve vzájemné synergii. Tato zpráva vítá rostoucí zájem jednotlivých protagonistů o evropskou politiku.

Rovněž konstatuje, že od roku 2014 umožnily nové nástroje, zřízené mimo jiné prostřednictvím REFIT, větší účast vnitrostátních parlamentů v legislativním procesu. Je třeba zdůraznit, že Komise nadále uplatňuje svůj posílený program zdokonalení právních předpisů a že na rozdíl od poslední výroční zprávy za rok 2014 jsou dopady těchto snah patrné.

S ohledem na to, že všechny stávající nástroje umožňují občanům, zúčastněným stranám i vnitrostátním parlamentům vzájemně působit v různých etapách evropského legislativního procesu, nedoporučuje zpráva vytváření nových nástrojů. Nebylo by užitečné komplikovat stávající systém, který se tyto právní předpisy snaží zjednodušit. Naproti tomu informovanost a plné využívání již dostupných nástrojů by byly v uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality skutečným přínosem.

28.2.2018

STANOVISKO VÝBORU PRO ÚSTAVNÍ ZÁLEŽITOSTI

pro Výbor pro právní záležitosti

k výročním zprávám za roky 2015 a 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě
(2017/2010(INI))

Zpravodaj: Cristian Dan Preda

NÁVRHY

Výbor pro ústavní záležitosti vyzývá Výbor pro právní záležitosti jako věcně příslušný výbor, aby do svého návrhu usnesení začlenil tyto návrhy:

1. oceňuje, že počet odůvodněných stanovisek (65), která v roce 2016 předložily vnitrostátní parlamenty, je třetí nejvyšší, jaký kdy byl v jednom kalendářním roce předložen od zavedení mechanismu kontroly subsidiarity Lisabonskou smlouvou; bere na vědomí prudký nárůst (+713 %) oproti roku 2015, kdy bylo předloženo osm odůvodněných stanovisek; dále bere na vědomí výrazný nárůst (z 350 na 620) počtu stanovisek, která Komise obdržela v rámci politického dialogu; zdůrazňuje, že tento vývoj je výsledkem snížení legislativní činnosti, což svědčí také o tom, že účast vnitrostátních parlamentů se v porovnání s předchozími roky změnila; vítá zvláštní zájem vnitrostátních parlamentů o rozhodovací proces EU;
2. připomíná, že subsidiarita je kromě neurčitého právního pojetí základní zásadou federací, která musí být následně interpretována politicky;
3. je toho mínění, že zásada subsidiarity nemůže být použita k restriktivním interpretacím pravomocí svěřených Unii na základě Smluv;
4. domnívá se, že veškeré úvahy o subsidiaritě a její kontrole by měly být začleněny do rámce reakce na přání občanů, kteří žádají Unii, aby čelila velkým globálním výzvám, jako jsou mimo jiné mezikontinentální finanční toky, bezpečnost, migrace a změna klimatu;
5. konstatuje, že v roce 2016 byl zahájen třetí (a první v rámci mandátu stávající Komise) postup „žluté karty“ v souvislosti s přezkumem směrnice o vysílání pracovníků (směrnice 96/71/ES); zdůrazňuje, že větší povědomí o úloze vnitrostátních parlamentů

a lepší spolupráce mezi nimi by mohla posílit monitorování subsidiarity ex ante;

6. vítá skutečnost, že odůvodněné stanovisko vydalo více vnitrostátních parlamentních komor (26 ze 41 v roce 2016 v porovnání s osmi v roce 2015); bere na vědomí výrazný rozdíl mezi parlamentními komorami aktivními v rámci politického dialogu a odůvodněnými stanovisky; zdůrazňuje, že vnitrostátní parlamenty mají i nadále větší zájem ovlivňovat obsah právních předpisů EU než odhalovat případy, kdy by mohla být zpochybněna subsidiarita; konstatuje, že pravomoc vnitrostátních parlamentů sledovat dodržování zásad subsidiarity a proporcionality je rovněž spojena s právem požádat evropského zákonodárce, aby v případě potřeby přijal opatření na evropské úrovni;
7. vítá skutečnost, že Parlament stále častěji a pravidelněji působí jako účastník a prostředník při jednáních vnitrostátních parlamentů týkajících se mechanismů subsidiarity a proporcionality; domnívá se, že posílení dialogu na politické úrovni s vnitrostátními parlamenty by mohlo být prostředkem k racionalizaci kontroly shody se zásadami subsidiarity a proporcionality díky lepšímu posuzování obsahu legislativních návrhů;
8. připomíná, že je třeba posílit stávající formy spolupráce a nalézt možnosti ke zlepšení platformy IPEX s cílem zvýšit informovanost vnitrostátních parlamentů o jejich úloze při kontrolách subsidiarity a proporcionality, pomoci jim efektivněji zpracovávat informace, které obdrží v rámci systému včasného varování, a zlepšit jejich spolupráci a koordinaci;
9. je potěšen tím, že se subsidiarita a proporcionalita staly středem rozhodovacího procesu EU, o čemž svědčí politické priority Komise a přijetí balíčku opatření týkajících se zlepšování právní úpravy; vítá přijetí tohoto balíčku opatření, který zajistí, aby zásady subsidiarity a proporcionality byly uplatňovány integrovanějším a ucelenějším způsobem, což zase přispěje k lepší transparentnosti rozhodovacího procesu EU; vítá skutečnost, že v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů se Komise zavázala, že vnitrostátním parlamentům dá k dispozici posouzení dopadů svých legislativních a nelegislativních návrhů; připomíná, že tato dohoda rovněž zdůraznila nutnost větší transparentnosti legislativního postupu a že informace poskytované vnitrostátním parlamentům jim musí umožnit plně uplatňovat pravomoci, které jim přiznávají smlouvy; vyzývá Komisi, aby zlepšila kvalitu svých důvodových zpráv týkajících se subsidiarity a více se angažovala v souvislosti s odůvodněnými stanovisky;
10. bere na vědomí, že provádění programu pro zdokonalení tvorby právních předpisů vedlo k tomu, že Komise vypracovala účinné vnitřní nástroje a postupy zaměřené na předcházení porušování zásady subsidiarity; zdůrazňuje, že posouzení dopadů jsou klíčovým nástrojem, pomocí něhož se zajistí dodržování zásady subsidiarity a zásady proporcionality a podpora odpovědnosti; naléhavě Komisi žádá, aby se při provádění svých posouzení dopadů v rámci pokynů pro zlepšování právní úpravy více zaměřovala na subsidiaritu a proporcionalitu; zdůrazňuje zejména úlohu Výboru pro kontrolu regulace (RSB) a vítá skutečnost, že subsidiarita a proporcionalita jsou nyní součástí kontroly kvality, kterou tento výbor provádí; nicméně zdůrazňuje, že by se měla zlepšit nezávislost výboru RSB;
11. připomíná, že mají-li se vnitrostátní parlamenty více zapojit do tvorby právních

předpisů EU, je třeba posílit flexibilitu systému včasného varování a zejména osmítýdenní lhůty pro předložení odůvodněných stanovisek, v rámci působnosti Smluv EU, a zvážit její formální prodloužení v případě, že dojde ke změně Smluv; zdůrazňuje, že je rovněž potřeba zvážit zavedení mechanismu, v souladu s návrhy obsaženými ve zprávě o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají vnitrostátních parlamentů, na základě něhož by mohla být Komisi předkládána odůvodněná stanoviska, jejichž cílem by bylo pozitivně ovlivňovat politiky EU; je přesvědčen, že by tak mohl vzniknout pozitivní a konstruktivní nástroj pro zajištění většího zapojení vnitrostátních parlamentů do legislativního procesu EU;

12. vyjadřuje zklamání nad některými z odpovědí, které Komise poskytla vnitrostátním parlamentům v případech, kdy byla vystavena „žlutá karta“; domnívá se, že je třeba, aby Komise komplexním způsobem reagovala na veškeré obavy, jež vyjádří vnitrostátní parlamenty; zdůrazňuje, že je důležité dostatečně vysvětlit nezbytnost legislativních iniciativ a jejich dopad, zejména na hospodářství, životní prostředí a sociální odvětví, při dodržení zásad subsidiarity a proporcionality;
13. bere na vědomí vytvoření pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Dělat méně, zato efektivněji“; bere na vědomí, že pracovní skupina kriticky zhodnotí veškeré politické oblasti s cílem zajistit, aby EU přijímala opatření pouze tehdy, jestliže to přináší přidanou hodnotu; vyzývá Komisi, aby podrobněji stanovila předpokládané pravomoci a způsob práce; netrpělivě očekává zprávu pracovní skupiny, která má být zveřejněna dne 15. července 2018 a která by měla obsahovat doporučení ohledně toho, jak by Evropská unie měla lépe zohledňovat zásadu subsidiarity a proporcionality, a to jak s ohledem na přidělování a výkon svých pravomocí, tak i určení způsobů lepšího zapojení regionálních i místních orgánů do tvorby politiky EU; domnívá se, že tato iniciativa může přispět k vymezení situací, kdy může být konkrétní činnosti uspokojivě a lépe dosaženo Unií, členskými státy a regionálními orgány; doufá, že návrhy předložené v této souvislosti budou Komisí neprodleně provedeny;
14. vybízí vnitrostátní parlamenty, aby vydávaly stanoviska k návrhům Komise, z nichž všechny jsou kdykoli dostupné prostřednictvím interní databáze CONNECT; naléhavě žádá vnitrostátní a regionální parlamenty, aby dále rozvíjely vztahy s Výborem regionů, jenž má skupinu odborníků, kteří projednávají legislativní návrhy s ohledem na zásadu subsidiarity a proporcionality; domnívá se, že k posílení politického dialogu s vnitrostátními parlamenty může přispět neformální mechanismus založený na meziparlamentní spolupráci;
15. zdůrazňuje, že k přijetí právních aktů je zapotřebí souhlasu převážné většiny v Radě složené z ministrů vlád všech členských států EU, kteří by měli mít odpovědnost vůči svým vnitrostátním parlamentům;
16. vítá skutečnost, že subsidiarita je zmíněna i v Římském prohlášení ze dne 25. března 2017; domnívá se, že subsidiarita by měla zaujímat přední místo při úvahách o budoucnosti EU.

INFORMACE O PŘIJETÍ VE VÝBORU POŽÁDANÉM O STANOVISKO

Datum přijetí	26.2.2018
Výsledek konečného hlasování	+: 21 -: 1 0: 0
Členové přítomní při konečném hlasování	Mercedes Bresso, Richard Corbett, Pascal Durand, Danuta Maria Hübner, Diane James, Ramón Jáuregui Atondo, Morten Messerschmidt, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Kazimierz Michał Ujazdowski
Náhradníci přítomní při konečném hlasování	Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jérôme Lavrilleux, Mairead McGuinness, Cristian Dan Preda, Jasenko Selimovic
Náhradníci (čl. 200 odst. 2) přítomní při konečném hlasování	Eleonora Evi, Seán Kelly, Jeroen Lenaers, Ramón Luis Valcárcel Siso

JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ VE VÝBORU POŽÁDANÉM O STANOVISKO

21	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Jasenko Selimovic
ECR	Morten Messerschmidt, Kazimierz Michał Ujazdowski
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Barbara Spinelli
PPE	Danuta Maria Hübner, Seán Kelly, Jérôme Lavrilleux, Jeroen Lenaers, Mairead McGuinness, Cristian Dan Preda, Ramón Luis Valcárcel Siso
S&D	Mercedes Bresso, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Pedro Silva Pereira
VERTS/ALE	Max Andersson, Pascal Durand

1	-
NI	Diane James

0	0

Význam zkratek:

+ : pro

- : proti

0 : zdrželi se

INFORMACE O PŘIJETÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU

Datum přijetí	27.3.2018
Výsledek konečného hlasování	+: 19 -: 0 0: 3
Členové přítomní při konečném hlasování	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka
Náhradníci přítomní při konečném hlasování	Luis de Grandes Pascual, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Angelika Niebler, Virginie Rozière, Rainer Wieland
Náhradníci (čl. 200 odst. 2) přítomní při konečném hlasování	Mylène Troszczynski

JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU

19	+
ALDE	António Marinho e Pinto
EFDD	Joëlle Bergeron
GUE/NGL	Kostas Chrysogonos
PPE	Rosa Estaràs Ferragut, Luis de Grandes Pascual, Emil Radev, Pavel Svoboda, József Szájer, Rainer Wieland, Francis Zammit Dimech
S&D	Enrico Gasbarra, Evelyne Gebhardt, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Evelyn Regner, Virginie Rozière
VERTS/ALE	Max Andersson, Pascal Durand, Julia Reda

0	-

3	0
ECR	Angel Dzhambazki
ENF	Marie-Christine Boutonnet, Mylène Troszczynski

Význam zkratk:

+ : pro

- : proti

0 : zdrželi se