

Úterý, 12. února 2019

P8_TA(2019)0078

Uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se pravomoci Parlamentu vykonávat politickou kontrolu Komise

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. února 2019 o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se pravomoci Parlamentu vykonávat politickou kontrolu Komise (2018/2113(INI))

(2020/C 449/04)

Evropský parlament,

- s ohledem na ustanovení Smlouvy týkající se politického dohledu Evropského parlamentu nad Evropskou komisí, a zejména na články 14, 17 a 25 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) a články 121, 159, 161, 175, 190, 225, 226, 230, 233, 234, 249, 290, 291, 319 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie („dále jen Smlouva o fungování EU“),
 - s ohledem na článek 17 Smlouvy o EU, který Komisi světuje pravomoc podporovat obecný zájem Unie a dává jí také monopol na přijímání iniciativ „k tomuto účelu“;
 - s ohledem na rámcovou dohodu o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí,
 - s ohledem na interinstitucionální dohodu (IID) o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2016 a na interinstitucionální dohodu o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení z roku 2013,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy ⁽¹⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 16. února 2017 o možném vývoji a změnách současného institucionálního uspořádání Evropské unie ⁽²⁾,
 - s ohledem na své rozhodnutí ze dne 7. února 2018 o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, a zejména na body 2 a 8 tohoto rozhodnutí, které dále potvrzují, že postup navržení vedoucích kandidátů (*Spitzenkandidaten*) na funkci předsedy Evropské komise spočívá v úspěšné ústavní a politické praxi odrážející interinstitucionální rovnováhu stanovenou Smlouvami ⁽³⁾,
 - s ohledem na své legislativní usnesení ze dne 16. dubna 2014 o návrhu nařízení Evropského parlamentu o pravidlech pro výkon vyšetřovacího práva Evropského parlamentu, kterým se zrušuje rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady a Komise 95/167/ES, Euratom, ESUO ⁽⁴⁾ a na probíhající interinstitucionální jednání;
 - s ohledem na zprávu evropské veřejné ochránčyně práv o schůzích a kontrole dokumentů – společných stížnostech 488/2018/KR a 514/2018/KR týkajících se jmenování nového generálního tajemníka Komise a na její doporučení v těchto věcech,
 - s ohledem na svůj jednací řád včetně článku 52 a na čl. 1 odst. 1 písm. e) a přílohu 3 rozhodnutí Konference předsedů ze dne 12. prosince 2002 o postupu udělování svolení k vypracování zpráv z vlastního podnětu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti a stanovisko Výboru pro rozpočtovou kontrolu (A8-0033/2019),
- A. vzhledem k tomu, že institucionální rámec Unie, který je zakotven ve Smlouvách, světuje Parlamentu jako legislativnímu orgánu Unie pravomoc politického dohledu nad Komisí;

⁽¹⁾ Úř. věst. C 252, 18.7.2018, s. 215.

⁽²⁾ Úř. věst. C 252, 18.7.2018, s. 201.

⁽³⁾ Úř. věst. C 463, 21.12.2018, s. 89.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 443, 22.12.2017, s. 39.

Úterý, 12. února 2019

- B. vzhledem k tomu, že Parlament má k dispozici soubor nástrojů, kterými může Komisi pohnat k odpovědnosti, jako jsou návrh na vyslovení nedůvěry (článek 17 Smlouvy o EU a článek 234 Smlouvy o fungování EU), možnost požádat předsedu Komise, aby vyslovil nedůvěru jednotlivému komisaři (čl. 118 odst. 10 jednacího řádu Parlamentu), vyšetřovací právo (článek 226 Smlouvy o fungování EU), pravomoc kontrolovat akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty (články 290 a 291 Smlouvy o fungování EU), právo pokládat otázky k ústnímu a písemnému zodpovězení (čl. 230 odst. 2 Smlouvy o fungování EU) a právo zahájit soudní řízení proti Komisi o otázce legality (článek 263 Smlouvy o fungování EU) nebo v případě nečinnosti Komise;
- C. vzhledem k tomu, že vedle těchto nástrojů má Parlament k dispozici škálu nástrojů pro řízení dohledu, díky nimž může proaktivně utvářet evropský politický program;
- D. vzhledem k tomu, že rozpočet je nejdůležitějším nástrojem Evropské unie pro plnění jejích cílů a strategií, a proto má rozpočtová kontrola klíčový význam;
- E. vzhledem k tomu, že v postupu navržení vedoucích kandidátů na funkci předsedy Evropské komise se odráží interinstitucionální rovnováha mezi Parlamentem a Komisí a že tento postup tudíž značně upevnil a posílil vazbu mezi oběma institucemi, čímž se Komise více politizuje a to by mělo vést k větší parlamentní kontrole jejích výkonných funkcí;
- F. vzhledem k tomu, že podle článku 17 Smlouvy o EU volí Parlament předsedu Komise na základě návrhu hlav států a předsedů vlád EU s ohledem na výsledky voleb do Evropského parlamentu a konzultace s Parlamentem; vzhledem k tomu, že článek 17 Smlouvy o EU také stanoví, že by se stejný postup, včetně konzultace s Parlamentem, měl uplatňovat v případě, že Parlament navrhaného kandidáta zamítne;
- G. vzhledem k tomu, že všichni kandidáti na komisaře se musí před jmenováním sboru komisařů podrobit slyšení, a vzhledem k tomu, že Parlament může nad rámec svého mandátu přezkoumávat závazky a priority, které při slyšeních v souvislosti se svým jmenováním vyjádřili kandidáti na komisaře, včetně hodnocení toho, zda na základě svých osobních schopností, kompetencí a charakteristik mohou plnit nároky dané funkce;
- H. vzhledem k tomu, že Smlouvy dávají Parlamentu právo hlasovat o návrhu na vyslovení nedůvěry Komisi jako celku, ale neumožňují mu vyslovit nedůvěru jednotlivým komisařům;
- I. vzhledem k tomu, že navzdory kolektivní odpovědnosti sboru komisařů by Parlament měl zajišťovat účinnou politickou kontrolu nad individuální prací každého komisaře;
- J. vzhledem k tomu, že nedávné jmenování nového generálního tajemníka Komise vyvolalo vážné obavy ohledně úlohy a politického vlivu, jímž disponují vysocí úředníci Komise;
- K. vzhledem k tomu, že po jmenování nového předsedy Komise a nových komisařů v roce 2019 by se měl v souladu s pravidly uplatňovat nový postup pro obsazení pozice generálního tajemníka Komise;
- L. vzhledem k tomu, že Komise má podle Smlouvy povinnost podávat Parlamentu pravidelné zprávy: každoročně souhrnnou zprávu o činnosti Unie (článek 249 Smlouvy o fungování EU); každé tři roky zprávu o uplatňování ustanovení o zákazu diskriminace a o občanství Unie (článek 25 Smlouvy o fungování EU); zprávu o výsledcích mnohostranného dohledu v rámci hospodářské politiky (čl. 121 odst. 5 Smlouvy o fungování EU); každé tři roky zprávu o pokroku v sociální politice (články 159 a 161 Smlouvy o fungování EU); každé tři roky zprávu o pokroku směrem k dosažení hospodářské, sociální a územní soudržnosti (článek 175 Smlouvy o fungování EU); každoročně zprávu o výzkumné činnosti v Unii (článek 190 Smlouvy o fungování EU); každoročně zprávu o boji proti podvodům (článek 325 Smlouvy o fungování EU); a v případě jednání se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi (článek 207 Smlouvy o fungování EU);
- M. vzhledem k tomu, že Komise má mimoto, pokud jde o sekundární právní předpisy, povinnost přezkoumávat a vyhodnocovat různé směrnice a nařízení a podávat o svých zjištěních zprávy;
- N. vzhledem k tomu, že přijetím rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí získal Parlament další nástroj, jak ovlivnit legislativní program předkládaný Komisí v každoročním pracovním programu Komise;
- O. vzhledem k tomu, že přijetím Lisabonské smlouvy se Parlament stal skutečným spoluzákonodárcem v rozpočtové oblasti a je odpovědný za udělování absolutoria Komisi za plnění rozpočtu Unie;

Úterý, 12. února 2019

- P. vzhledem k tomu, že vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zvětšil Parlament svůj vliv na kontrolu vnějších politik EU, neboť získal pravomoc udělovat souhlas s uzavřením mezinárodních dohod, a tudíž právo být Komisí okamžitě a plně informován ve všech etapách vyjednávání těchto dohod (článek 218 Smlouvy o fungování EU a článek 50 Smlouvy o U);
- Q. vzhledem k tomu, že vyjednávání se Spojeným královstvím ohledně jeho vystoupení z Evropské unie probíhalo za příkladně transparentnosti a zapojení Parlamentu;
- R. vzhledem k tomu, že rozsah kontrolních pravomocí Parlamentu se značně liší v případě aktů v přenesené pravomoci a v případě prováděcích aktů; vzhledem k tomu, že Parlament má právo vetovat akt v přenesené pravomoci nebo přenesení pravomoci zrušit, ale jeho zapojení má mnohem menší dosah v případě prováděcích aktů;
- S. vzhledem k tomu, že stávající institucionální struktura Unie a skutečnost, že výkonná moc není ve Smlouvách dostatečně přesně definována, komplikují koncepci exekutivy EU, která je tak roztržena napříč evropskou, vnitrostátní a regionální úrovní;
- T. vzhledem k tomu, že klíčová je užší spolupráce mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními a regionálními parlamenty v souladu s jejich příslušnými ústavními pravomocemi a s čl. 10 odst. 2 Smlouvy o EU, a to aby bylo možné řešit otázku parlamentní kontroly výkonných funkcí, pokud jde o provádění evropských právních předpisů;
- U. vzhledem k tomu, že transparentnost a úzké zapojení Parlamentu do jednání se Spojeným královstvím měly pozitivní dopady na výsledky tohoto jednání, neboť vytvořily atmosféru důvěry a jednoty, a měly by proto být inspirací pro budoucí praxi mezinárodních jednání;

Hlavní závěry

1. připomíná, že dohled nad orgány EU je jednou z hlavních úloh Evropského parlamentu a že odpovědnost Komise vůči Parlamentu představuje základní zásadu fungování EU a vnitřní demokratické kontroly;
2. domnívá se, že Parlament plně nevyužívá všechny nástroje politické kontroly nad výkonnou mocí, a to z různých důvodů, z nichž některé jsou neoddelitelně spjaty s institucionální strukturou Unie a jiné jsou například výsledkem proměňující se interinstitucionální dynamiky, což vedlo k tomu, že některé nástroje je obtížné uplatňovat nebo nejsou dostatečně účinné;
3. uznává potenciál a úspěšné provádění postupu navržení vedoucích kandidátů na funkci předsedy Evropské komise, díky čemuž se všichni evropští občané mohou přímo zapojit do jeho výběru, a to volbou seznamu kandidátů, v němž je na prvním místě uveden jimi preferovaný kandidát; důrazně proto podporuje pokračování tohoto postupu při budoucích evropských volbách a vybízí všechny politické síly, aby se na tomto procesu podílely;
4. připomíná, že užší politická vazba, která tímto způsobem výběru předsedy Evropské komise vzniká mezi Parlamentem a Komisí, by neměla vést k tomu, že by zároveň polevil parlamentní dohled nad Komisí;
5. připomíná, že práh potřebný pro uplatnění návrhu na vyslovení nedůvěry zakotvený ve Smlouvách má za cíl zachovat účinné využívání tohoto nástroje v závažných případech; uznává, že stejně jako ve většině parlamentních demokracií možnost vyslovit nedůvěru funguje hlavně jako odrazující prostředek; navrhuje nicméně v souvislosti s budoucí změnou Smlouvy, aby byly posouzeny nebo přezkoumány možnosti, jak práh přiměřeně snížit a zároveň zachovat institucionální rovnováhu stanovenou ve Smlouvách;
6. poukazuje na to, že politizace Komise je přímým důsledkem změn, které byly provedeny v Lisabonské smlouvě; konstatuje, že tyto změny nezahrnovaly přijetí ustanovení, na jejichž základě by bylo možné pohnat k odpovědnosti jednotlivé komisaře;
7. hluboce lituje skutečnosti, že podle slov veřejné ochránkyně práv „se Komise při jmenování svého generálního tajemníka řádně neřídila příslušnými pravidly, ani jejich zněním, ani jejich duchem“;

Úterý, 12. února 2019

8. poukazuje na skutečnost, že Smlouvy neobsahují jasnou definici výkonné moci EU a že se příslušné orgány v jednotlivých politických oblastech mezi sebou liší podle toho, zda je daná oblast považována za oblast spadající do sdílených, nebo do výlučných pravomocí Unie;
9. domnívá se, že je nezbytné zavést skutečný dvoukomorový legislativní systém, který by zahrnoval Radu a Parlament a v němž by Komise byla složkou výkonné moci;
10. poukazuje na to, že úlohu Parlamentu vykonávajícího dohled nad výkonnou mocí doplňují obdobné pravomoci vnitrostátních parlamentů, které by měly dohlížet na své orgány výkonné moci ve věcech týkajících se evropských záležitostí; domnívá se, že tato odpovědnost je úhelným kamenem úlohy vnitrostátních parlamentních komor v Evropské unii;
11. domnívá se, že výkon kontroly nad výkonnou mocí podle článku 14 Smlouvy o EU se stal pro Parlament obtížným, ne-li v některých případech nemožným, kvůli tomu, že chybí jasný přehled pravomocí a politik Unie, a kvůli víceúrovňovému rozdělení pravomocí mezi orgány evropské, vnitrostátní a regionální výkonné moci;
12. připomíná, že Smlouvy nesvěřují žádné legislativní funkce ani právo legislativní iniciativy Evropské radě; je znepokojen skutečností, že v posledních letech přijala Evropská rada proti duchu a literě Smluv několik důležitých politických rozhodnutí mimo rámec Smluv, čímž tato rozhodnutí fakticky vyňala z působnosti dohledu Parlamentu a tím oslabilu demokratickou odpovědnost, která má s ohledem na tyto evropské politiky zásadní význam;
13. připomíná, že Smlouva uděluje Parlamentu významné pravomoci v oblasti politické kontroly prostřednictvím ročního rozpočtového procesu a procesu udělování absolutoria;
14. připomíná, že udělování absolutoria je každoročním politickým postupem zajišťujícím následnou demokratickou kontrolu toho, jak Komise plní rozpočet Evropské unie na vlastní odpovědnost i ve spolupráci s členskými státy;
15. zdůrazňuje, že se postup udělování absolutoria osvědčil jako silný nástroj, který měl dopad na pozitivní rozvoj rozpočtového systému EU, finanční řízení, utváření programu i na způsob, jakým jsou definovány a prováděny politiky EU, a že zároveň přispívá k posilování politického vlivu Parlamentu;
16. zdůrazňuje, že článek 318 Smlouvy o fungování EU přidává do souboru nástrojů pro rozpočtové absolutorium nový nástroj: hodnocení financí Unie založené na dosažených výsledcích;
17. se znepokojením konstatuje, že neexistuje skutečná právní sankce, pokud se Parlament rozhodne absolutorium Komisi neudělit; domnívá se však, že neudělení absolutoria je silným politickým signálem, z něhož vyplývá, že Parlament nemá dostatečnou důvěru v odpovědnost Komise, a tudíž by Komise neměla takový signál ponechat bez odezvy, ale měl by vést k přijetí konkrétních navazujících opatření určených k nápravě situace;
18. s politováním konstatuje, že nedodrží-li Rada zásadu loajální spolupráce, neumožňuje institucionální praxe rozpočtových absolutorií Parlamentu kontrolovat rozpočet Rady a že tato situace vážně porušuje povinnosti Smlouvy, která stanoví, že Parlament kontroluje celý rozpočet Unie;
19. navrhuje, aby za účelem rozšíření pravomoci Parlamentu provádět rozpočtovou kontrolu na celý rozpočet Unie, byla zahájena jednání mezi Radou, Komisí a Parlamentem s cílem zajistit, aby Parlament měl právo na přístup k informacím o provádění rozpočtu Radou, a to buď přímo, nebo prostřednictvím Komise, a aby Rada odpovídala na otázky Parlamentu k písemnému zodpovězení a vysílala své zástupce na slyšení a rozpravy týkající se provádění jejího rozpočtu; domnívá se, že pokud by se tato jednání nezdařila, měl by Parlament udělit absolutorium pouze Komisi a měl by do svého celkového absolutoria zahrnout samostatná usnesení týkající se jednotlivých orgánů, institucí a agentur Unie, a tak zajistit, že žádný oddíl rozpočtu EU nebude prováděn bez řádné kontroly;
20. připomíná, že orgány zatím nenaplnily svůj závazek stanovit kritéria, jimiž by bylo možné vymezit použití aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, ačkoli interinstitucionální dohoda o zlepšování právní úpravy zlepšila transparentnost postupu přijímání aktů v přenesené pravomoci;

Úterý, 12. února 2019

21. připomíná, že v souladu s článkem 247 finančního nařízení musí Komise Parlamentu do 31. července následujícího rozpočtového roku poskytnout integrovaný soubor finančních zpráv a zpráv o odpovědnosti, včetně zejména konečné konsolidované účetní závěrky, výroční zprávy o řízení a výkonnosti a hodnocení financí Unie na základě dosažených výsledků, jak je uvedeno v článku 318 Smlouvy o fungování EU; trvá na tom, že výroční zpráva o řízení a výkonnosti by měla zahrnovat posouzení všech preventivních a nápravných opatření přijatých k zabránění tomu, aby se finanční prostředky staly předmětem korupce nebo střetu zájmů;

Doporučení

22. navrhuje, aby se nástroje, jimiž je možné pohnat Komisi k odpovědnosti, a nástroje pro řízení kontroly zkombinovaly a aby se tak maximalizoval účinek obou;

23. trvá na tom, že musí být zaručeny, upevňovány a posilovány legislativní pravomoci a práva dohledu Parlamentu, mimo jiné prostřednictvím interinstitucionálních dohod a používáním odpovídajícího právního základu ze strany Komise;

24. domnívá se, že je nezbytné, aby Parlament reformoval své pracovní postupy s cílem posílit výkon svých funkcí politické kontroly nad Komisí;

25. vyzývá Komisi, aby více zohledňovala legislativní iniciativy, jež Parlament předkládá podle článku 225 Smlouvy o fungování EU; vyzývá příštího předsedu Komise, aby se ke sledování tohoto cíle zavázal, a vítá v tomto ohledu příslušná prohlášení vedoucích kandidátů; přeje si, aby více iniciativ vedlo k předložení legislativních návrhů; připomíná, že podle článku 10 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů má Komise povinnost rychle a podrobně zvážit žádosti o návrhy aktů Unie;

26. chválí Komisi za její pozitivní kroky v návaznosti na doporučení Parlamentu obsažená v jeho usnesení ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy;

27. domnívá se, že ačkoli Parlament nemá podle stávajících Smluv formální právo legislativního podnětu, v souvislosti s budoucí změnou Smlouvy by měla být seriózně zvážena možnost, že by mu právo legislativního podnětu bylo uděleno;

28. podněcuje výměnu osvědčených postupů parlamentní kontroly mezi vnitrostátními parlamenty, jako je pořádání pravidelných rozprav příslušných ministrů a specializovaných výborů ve vnitrostátních parlamentech před zasedáními Rady a po jejich skončení, diskusí s komisaři v příhodné situaci a přiměřené časové lhůtě a také setkání Evropského parlamentu s vnitrostátními parlamenty; vybízí k zavedení pravidelných výměn úředníků orgánů a personálu pracujícího pro politické skupiny mezi administrativními aparáty Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů, Evropského výboru regionů a regionů členských států, které mají legislativní pravomoci;

29. domnívá se, že vytvoření každoročního evropského týdne by poslancům EP a komisařům, zejména místopředsedům pověřeným problematikou klastrů, umožnilo vystoupit před všemi vnitrostátními parlamentními shromážděními a společně s poslanci těchto parlamentů a zástupci občanské společnosti projednat a objasnit evropskou agendu; navrhuje, že by tato iniciativa mohla posílit demokratickou odpovědnost Komise, již požaduje Lisabonská smlouva;

30. vyzývá Parlament, aby posílil svou schopnost kontrolovat vypracovávání a provádění aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů;

31. vítá úsilí, jež nyní vynakládají všechny tři orgány s cílem zavést jasná kritéria pro vymezení toho, jak by se měly využívat akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty; žádá, aby byla tato kritéria uplatňována co nejdříve;

32. vyzývá vnitrostátní parlamenty, a případně regionální parlamenty, aby zvýšily svou schopnost kontrolovat výkonnou moc, když přijímá rozhodnutí nebo navrhuje právní předpisy k provedení evropských právních předpisů nebo v této souvislosti přenáší pravomoc;

33. domnívá se, že je nezbytné, aby při budoucí změně Smlouvy byly zlepšeny nástroje, na jejichž základě se jednotliví komisaři zodpovídají Parlamentu po celou dobu svého funkčního období, a aby se při tom vycházelo ze stávajících, poněkud omezených ustanovení rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí;

Úterý, 12. února 2019

34. vyzývá Komisi a Radu, aby v souladu se zásadou loajální spolupráce zahájily politický dialog ohledně parlamentního návrhu nařízení o vyšetřovacím právu, na jehož základě by Parlamentu mohly být svěřeny účinné pravomoci, které mu umožní uplatňování tohoto základního parlamentního nástroje pro kontrolu moci výkonné, jenž je naprosto nezbytný ve všech parlamentních systémech na světě;

35. je přesvědčen o užitečnosti parlamentních otázek jako nástroje dohledu; domnívá se, že je proto nezbytné důkladné posouzení kvality odpovědí poskytnutých Komisí na otázky poslanců, jakož i posouzení množství a kvality otázek kladených poslanci;

36. domnívá se, že doba vyhrazená pro otázky je důležitým prvkem parlamentní kontroly výkonné moci; požaduje, aby Konference předsedů zařadila dobu vyhrazenou pro otázky opět na program plenárního zasedání v souladu s článkem 129 jednacího řádu;

37. opětovně vyzývá Komisi, aby přezkoumala své správní postupy pro jmenování generálního tajemníka, generálních ředitelů a ředitelů s cílem plně zajistit, aby byli vybíráni nejlepší kandidáti v rámci co největší transparentnosti a rovných příležitostí;

o

o o

38. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, vnitrostátním parlamentům členských států a Evropskému výboru regionů.
