

Čtvrtek, 14. února 2019

P8\_TA(2019)0134

## **Provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami**

**Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 o provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami (2018/2114(INI))**

(2020/C 449/25)

*Evropský parlament,*

- s ohledem na ustanovení Smlouvy týkající se agentur a zejména na články 5 a 9 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a na články 15, 16, 71, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 277, 282, 287, 290, 291, 298 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU),
  - s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, zejména na její články 41, 42, 43, 51 a 52,
  - s ohledem na společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise o decentralizovaných agenturách ze dne 19. července 2012 a na k němu připojený společný přístup,
  - s ohledem na článek 52 svého jednacího řádu 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 stanoviska Rozpočtového výboru, Výboru pro rozpočtovou kontrolu, Hospodářského a měnového výboru, Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin a Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A8-0055/2019),
- A. vzhledem k tomu, že agentury hrají zásadní úlohu při provádění politik EU na evropské a vnitrostátní úrovni a vykonávají široké spektrum úkolů s cílem přispívat k provádění politik EU, jako je vytváření sítí nebo podpora spolupráce mezi orgány EU a členských států,; vzhledem k tomu, že dobrá spolupráce mezi agenturami EU a členskými státy přispívá k větší účinnosti a účelnosti práce agentur; vzhledem k tomu, že agentury rovněž navázaly vzájemnou spolupráci prostřednictvím Sítě agentur Evropské unie;
- B. vzhledem k tomu, že koordinace a spolupráce mezi jednotlivými agenturami a výbory Parlamentu je obecně dobrá; vzhledem k tomu, že Europol je jedinou agenturou, nad níž Evropský parlament vykonává dohled spolu s vnitrostátními parlamenty prostřednictvím skupiny pro společnou parlamentní kontrolu;
- C. vzhledem k tomu, že během času byly agentury zřizovány individuálně a individuálně se i vyvíjely; vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva formálně uznala agentifikaci výkonné moci EU tím, že agentury EU formálně zavedla do Smluv;
- D. vzhledem k tomu, že agentury jsou odpovědné především Parlamentu a Radě, které musejí zajistit, aby právní akty, jimiž se řídí činnost těchto agentur, obsahovaly příslušné kontrolní mechanismy, které budou řádně uplatňovány; vzhledem k tomu, že agentifikace výkonné moci Unie nesmí vést k oslabení parlamentní kontroly evropské exekutivy, jak ji stanoví článek 14 SEU;
- E. vzhledem k tomu, že Smlouvy neobsahují definici decentralizovaných agentur ani obecný popis pravomocí, které by bylo možné přenášet na agentury;
- F. vzhledem k tomu, že několik agentur má jako právní základ článek 352 SFEU a jiné jsou zřízeny na zvláštním odvětvovém právním základě;

Čtvrtek, 14. února 2019

- G. vzhledem k tomu, že společné prohlášení a společný přístup 2012 jsou výsledkem práce interinstitucionální pracovní skupiny pro regulační agentury, kterou zřídila Komise, Evropský parlament a Rada s cílem posoudit soudržnost, účinnost, odpovědnost a transparentnost agentur poté, co návrh Komise z roku 2005 na interinstitucionální dohodu o regulačních agenturách nenašel nezbytnou podporu v Radě a Parlamentu;
- H. vzhledem k tomu, že společný přístup obsahuje ustanovení o struktuře a řízení agentur i o jejich fungování, plánování činností, financování, řízení rozpočtových zdrojů, rozpočtových postupech, odpovědnosti, kontrolách a transparentnosti, které pomáhají zajišťovat parlamentní dohled nad decentralizovanými agenturami;
- I. vzhledem k tomu, že i přes obecně pozitivní hodnocení se agentury v několika případech setkávají s občasnou nedůvěrou ke svým vědeckým a technickým stanoviskům;

### **Hlavní připomínky**

1. konstatuje, že mechanismy zajišťující odpovědnost agentur jsou obsaženy ve Smlouvách, zakládajících nařízení agentur, judikatuře Evropského soudního dvora i ve společném prohlášení a společném přístupu; zdůrazňuje, že díky svěřené pravomocí má Parlament kontrolní pravomocí vůči decentralizovaným agenturám, které však nejsou podrobně uvedeny ve Smlouvách; bere v této souvislosti na vědomí nezávaznou povahu společného prohlášení a společného přístupu; vyjadřuje však politování nad tím, že orgány se dosud neshodly na závazném regulačním rámci;
2. podotýká, že Parlament vykonává kontrolu nad agenturami různými způsoby:
  - jakožto jedna složka rozpočtového orgánu při svém rozhodování o příspěvcích agenturám z rozpočtu EU,
  - jakožto orgán udělující absolutorium,
  - postupem jmenování členů správních rad agentur,
  - postupem jmenování (nebo odvolání) výkonného ředitele,
  - pomocí konzultací o pracovních programech,
  - předkládáním výročních zpráv,
  - jinými způsoby (návštěvami delegací, prostřednictvím kontaktních skupin nebo osob, výměn názorů, slyšení, brífinků, poskytování odborných znalostí).
3. konstatuje, že ustanovení zakládajících nařízení se v různé míře odlišují od mechanismů pro odpovědnost a parlamentní kontrolu, které jsou stanoveny ve společném přístupu, což může být způsobeno velmi rozdílnými úkoly a funkcemi agentur;
4. podotýká, že parlamentní výbory své úkoly v oblasti dohledu navzdory různorodosti ustanovení zakládajících nařízení vykonávaly aktivně;
5. bere na vědomí provádění společného prohlášení a společného přístupu a plánu tohoto přístupu agenturami Unie; poukazuje zejména na doporučení interinstitucionální pracovní skupiny pro decentralizované agentury, která dne 18. ledna 2018 schválila Konference předsedů; konstatuje, že navazující schůzi konanou dne 12. července 2018 byla činnost interinstitucionální pracovní skupiny ukončena;

Čtvrtek, 14. února 2019

### **Doporučení**

6. domnívá se nicméně, že by mohlo být vyvíjeno větší úsilí o zohledňování určitých ustanovení zakládajících nařízení agentur souvisejících s mechanismy jejich řízení a odpovědnosti, přičemž by se vzaly v potaz různé existující typy agentur a definovaly by se obecné zásady, které určují vztah mezi institucemi EU a agenturami; upozorňuje, že tyto otázky by rovněž bylo vhodné řešit v rámci posouzení dopadu, kdykoli bude předložen návrh na zřízení nové agentury; zdůrazňuje, že agentury musí mít určitou míru organizační flexibility, aby se mohly lépe přizpůsobit zamýšleným úkolům a potřebám, které vznikají, když plní své povinnosti; vítá vnitřní organizaci agentur v podobných oblastech založenou na klastrech a příčných klastrech;

7. vyzývá proto k podrobnému přezkumu všech aspektů provádění společného přístupu, s podrobnými analytickými dokumenty podobnými posouzením, která byla vypracována v roce 2010, se zaměřením na aspekty řízení a zejména přezkum slučitelnosti zahrnutých ustanovení s pravomocemi Evropského parlamentu v rámci postupu spolurozhodování, přičemž bude nutné zohlednit potřebu flexibility s ohledem na rozmanitou realitu decentralizovaných agentur;

8. vyjadřuje politování nad tím, že Parlament jako vedoucí garant dodržování zásady demokracie v Unii nebyl v plné míře zapojen do postupu výběru nových sídel agentur EMA a EBA; v této souvislosti připomíná svou žádost o co nejrychlejší revizi společného prohlášení a společného přístupu z roku 2012 a rovněž připomíná, že se Rada zavázala k jejich revizi, a vyzývá Komisi, aby do dubna 2019 předložila hloubkovou analýzu společného prohlášení a společného přístupu, pokud jde o umístění decentralizovaných agentur;

9. zdůrazňuje, že umístěním sídla agentury by neměl být dotčen výkon jejich pravomocí a úkolů, její řídicí struktura, fungování její hlavní organizace či hlavní financování její činnosti;

10. očekává, že v budoucích rozhodnutích o umístění nebo o přemístění agentur budou plně respektována výsadní práva jak Parlamentu, tak Rady, jako společných tvůrců právních předpisů Unie; domnívá se, že by měl být Parlament v celém legislativním procesu systematicky a transparentně zapojen do vymezování a posuzování váhy kritérií pro výběr sídla všech orgánů a agentur Unie, a to za stejných podmínek jako Rada a Komise; poukazuje na to, že Rada a Komise se v interinstitucionální dohodě ze dne 13. dubna 2016 o zdokonalení tvorby právních předpisů zavázaly k loajální a transparentní spolupráci a že tato dohoda vyzdvihuje zásadu rovnosti mezi spolunormotvůrci, jak je zakotvena ve Smlouvách; zdůrazňuje hodnotu intenzivnější výměny informací od počátečních fází budoucích procesů týkajících se umístění agentur, neboť takováto včasná výměna by všem třem orgánům usnadnila výkon jejich práv a výsad;

11. je přesvědčen o tom, že rozhodnutí o umístění agentury má velký význam, a domnívá se, že orgány Unie musí při dosahování nejlepšího možného rozhodnutí brát v úvahu objektivní kritéria, jako je přístupnost, administrativní součinnost a blízkost k zúčastněným stranám;

12. žádá Komisi, aby v souladu s doporučeními interinstitucionální pracovní skupiny pro zdroje decentralizovaných agentur urychleně předložila hodnocení agentur, které se nacházejí na více místech, v němž vyhodnotí jejich přidanou hodnotu s ohledem na vzniklé náklady na základě jednotného přístupu; žádá, aby na základě výsledků těchto hodnocení byla přijata významná opatření s cílem snížit počet míst u těch agentur, u nichž je to vhodné;

13. navrhuje, aby na základě přezkumu společného přístupu bylo nově zváženo vypracování interinstitucionální dohody o agenturách čerpající z odbornosti skupiny významných osob a aby taková dohoda obsahovala ustanovení o přezkumu zásad pro zřizování a fungování agentur, který by byl prováděn každých pět let;

14. je přesvědčen, že tato interinstitucionální dohoda by měla respektovat pravomoci Evropského parlamentu v postupu spolurozhodování a měla by se rovněž týkat vztahu mezi agenturou a institucemi členského státu, ve kterém se daná agentura nachází, jakož i opatření týkajících se transparentnosti, postupů zabraňujících střetům zájmů a zajišťujících vyváženost zastoupení žen a mužů mezi členy řídicích a poradních orgánů a prosazování rovnosti žen a mužů ve všech činnostech agentur;

Čtvrtek, 14. února 2019

15. domnívá se, že při vypracování takové interinstitucionální dohody je třeba zvážit řadu konkrétních návrhů na posílení demokratického dohledu, zvýšení odpovědnosti agentur Unie a posílení systému podávání zpráv Parlamentu, včetně:

- stanovení lhůty pro odpověď agentur na otázky, které jim předloží Evropský parlament nebo Rada;
- stanovení způsobu výměny citlivých a důvěrných informací a v případě potřeby zajištění konzultací s parlamentními výbory;
- zvážení toho, zda by měl či neměl být určitý počet členů správních rad jmenován Parlamentem;
- posouzení přidané hodnoty, kterou by přinesla účast zástupců/pozorovatelů Parlamentu na schůzích orgánů dohledu a skupin zúčastněných stran pro danou agenturu;
- zjednodušení zapojení Parlamentu do ročních a víceletých pracovních programů agentur;
- zjednodušení a harmonizace povinností týkající se podávání zpráv, zejména pokud jde o výroční zprávu o činnosti, zprávu o rozpočtovém a finančním řízení a konečnou účetní závěrku;
- podrobné informování Parlamentu o opatřeních přijatých s cílem splnit doporučení orgánu udělovajícího absolutorium („navazující zprávy“) a doporučení Účetního dvora;

16. dále se domnívá, že úloha Parlamentu při kontrole správního aspektu decentralizovaných agentur by se mohla výrazně zlepšit; kromě toho navrhuje posílení spolupráce se skupinou pro společnou parlamentní kontrolu a přezkoumání pravidel týkajících se pracovních cest do agentur s cílem umožnit pravidelnější kontakt mezi parlamentními výbory a agenturami, které spadají do jejich působnosti;

17. navrhuje, aby s ohledem na přezkum prováděný po pěti letech, který vychází z činností, jež v oblasti kontroly agentur vykonávají v rámci své příslušnosti výbory Evropského parlamentu, a který tyto činnosti doplňuje, Výbor pro ústavní záležitosti každoročně pořádal debatu o fungování a řízení agentur, po níž by následovala, bude-li to vhodné nebo nezbytné, rozprava v plénu s cílem usnadnit zavedení přísnějšího a strukturovanějšího systému kontroly činností agentur v Parlamentu; kromě toho navrhuje, aby se s ohledem na úlohu agentur jakožto prostředníků mezi Uníí a členskými státy uskutečňovaly i konzultace s vnitrostátními parlamenty, budou-li se chtít zapojit;

18. domnívá se, že agentury Unie by měly uplatňovat pravidla a zásady řádné správy a zlepšování právní úpravy, a to i pomocí pořádání otevřených veřejných konzultací o svých návrzích sekundárních a terciárních právních aktů, pokud to oblast působnosti agentury umožňuje; navrhuje, aby agentury podléhaly stejným pravidlům pro transparentnost jako Komise, včetně pravidel a povinností ve vztahu k zástupcům zájmových skupin;

19. zdůrazňuje, že agentury Unie by se v rámci zajišťování toho, aby byly všechny úkoly plynoucí z regulačního rámce prováděny v plném rozsahu a ve stanovených lhůtách, měly pečlivě držet svých povinností a jednat v souladu s mandátem, jenž jim byl přidělen Parlamentem a Radou; považuje za nezbytné, aby agentury Unie jednaly při provádění svého mandátu transparentně;

20. navrhuje, aby všechny agentury mohly předkládat nezávazná stanoviska k aktuálním složkám v rámci své oblasti působnosti;

21. dále se domnívá, že v případě jakýchkoli budoucích změn Smluv by se mělo zvážit, jak mohou být agentury ve Smlouvách ještě pevněji ukotveny, zejména pokud jde o články 13 a 14 SEU a články 290 a 291 SFEU, a sice vložním jasné definice jednotlivých druhů agentur, pravomocí, které jim lze svěřit, a obecných zásad zaručujících, že nad nimi bude vykonáván parlamentní dohled;

Čtvrtek, 14. února 2019

### **Rozpočtové záležitosti**

22. konstatuje, že financování agentur z poplatků činí v současnosti přibližně 1 miliardu EUR ročně, což může být účinný způsob, jak zmírnit tlak na rozpočet EU a financovat činnosti agentur v případech, kdy to jejich obchodní model umožňuje; vyjadřuje nicméně znepokojení nad potenciálními střety zájmů, které mohou vzniknout, pokud by se agentury musely spoléhat na členské poplatky jako na svůj hlavní zdroj příjmů; trvá na tom, že je třeba zavést ochranná opatření, aby se zamezilo jakémukoli střetu zájmů;

23. zdůrazňuje, že je třeba zohlednit v rámci příštího VFR nové priority v oblasti klimatu, udržitelnosti a ochrany životního prostředí a úkoly svěřené jednotlivým agenturám s ohledem na provádění tohoto VFR;

24. konstatuje, že ačkoli decentralizované agentury sdílejí řadu podobných prvků, pokud jde o rozpočtové řízení, ukázalo se, že má jednotný přístup negativní dopad na účinnost a účelnost řízení některých agentur; považuje 5 % cíl týkající se snížení stavu zaměstnanců a vytvoření rezervy na přerozdělení mezi agenturami za jednorázové opatření; opakuje svůj záměr vyslovit v budoucnu proti takovému přístupu námitky;

25. se znepokojením konstatuje, že řada agentur má z důvodu pracovních podmínek potíže přilákat kvalifikované zaměstnance; domnívá se, že orgány Unie musí být schopny přilákat kvalifikované pracovníky, aby mohly účinně a efektivně plnit své úkoly; požaduje proto přijetí konkrétních opatření ke splnění těchto cílů;

26. konstatuje, že posílená spolupráce mezi agenturami při společném využívání služeb vedla k úsporám, např. takovým, jichž bylo dosaženo vytvořením společného portálu pro veřejné zakázky; vybízí k dalšímu prozkoumání potenciálu sdílení služeb buď mezi agenturami, nebo mezi Komisí a agenturami s cílem vytvořit nové synergie a optimalizovat ty stávající; domnívá se, že v příslušných případech by větší efektivnosti rozpočtu mohlo být dosaženo prostřednictvím úzké spolupráce mezi institucemi a agenturami Unie, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti umožňující spolupráci v oblasti služeb administrativní podpory a správy budov;

27. konstatuje, že rozpočty agentur by měly být připravovány v souladu se zásadou sestavování rozpočtu podle výkonnosti, přičemž by měly být zohledňovány cíle agentury a očekávané výsledky její činnosti; žádá, aby byl při sestavování rozpočtů decentralizovaných agentur uplatňován tematický přístup, který umožní lépe stanovit priority, pokud jde o úkoly jednotlivých agentur, posílit spolupráci a vyvarovat se překrývání, zejména v případě agentur, které působí v téže politické oblasti;

28. se znepokojením konstatuje, že množství administrativních požadavků je pro agentury, které nedosahují určité velikosti, nepřiměřené; očekává, že Komise a Rada zajistí, aby příslušné administrativní požadavky odpovídaly finančním a lidským zdrojům všech agentur;

29. připomíná, že legislativní postup vede k úpravám původního návrhu Komise; se znepokojením konstatuje, že aktualizované finanční výkazy jsou obvykle dostupné až ke konci legislativního procesu, pokud jsou k dispozici vůbec; připomíná dvojí úlohu Parlamentu a Rady jako legislativního a rozpočtového orgánu;

30. vítá návrh revidovaného znění rámcového finančního nařízení pro decentralizované agentury předložený Komisí, zejména pak její plány posílit správu těchto agentur;

31. nicméně se domnívá, že je třeba ještě vyřešit celou řadu otázek, a naléhavě vyzývá Komisi, aby neprodleně předložila hodnocení agentur působících na více místech, jak doporučila interinstitucionální pracovní skupina, jakož i návrhy případných fúzí, uzavření nebo přenesení úkolů na Komisi, a to na základě důkladné hloubkové analýzy a s použitím jasných a transparentních kritérií, jak bylo plánováno v mandátu interinstitucionální pracovní skupiny, ale z důvodu chybějících návrhů Komise se nikdy neuskutečnilo;

32. konstatuje, že za audit decentralizovaných agentur nadále „plně zodpovídá [Účetní dvůr], který řídí veškeré potřebné správní postupy a postupy zadávání zakázek a financuje je“; připomíná, že audity prováděné účetními kontrolory ze soukromého sektoru vedly ke značnému zvýšení administrativní zátěže pro agentury a že v důsledku doby strávené zadáváním a správou auditorových smluv vznikly dodatečné náklady, což vedlo k dalšímu přetěžování ztenčujících se zdrojů agentur; zdůrazňuje, že tato záležitost musí být vyřešena v souladu se společným přístupem, v rámci přezkumu rámcového finančního nařízení; vyzývá všechny strany, které jsou do tohoto přezkumu zapojeny, aby v této otázce neprodleně poskytly jasné informace v zájmu podstatného zmírnění nepřiměřené administrativní zátěže;

---

**Čtvrtek, 14. února 2019**

33. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi, Evropskému účetnímu dvoru a decentralizovaným agenturám EU.

---