

Neljapäev, 14. veebruar 2019

P8_TA(2019)0134

Õiguslike sätete ja ühisavalduse rakendamine, et tagada parlamendi kontroll detsentraliseeritud asutuste üle

Euroopa Parlamendi 14. veebruari 2019. aasta resolutsioon õiguslike sätete ja ühisavalduse rakendamise kohta, et tagada parlamendi kontroll detsentraliseeritud asutuste üle (2018/2114(INI))

(2020/C 449/25)

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse aluslepingu sätteid, milles käsitletakse asutusi, ja eelkõige Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikleid 5 ja 9 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikleid 15, 16, 71, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 277, 282, 287, 290, 291, 298 ja 325,
 - võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 41, 42, 43, 51 ja 52,
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi, ELi nõukogu ja Euroopa Komisjoni 19. juuli 2012. aasta ühisavaldust detsentraliseeritud asutuste kohta ja sellele lisatud ühist lähenemisviisi,
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 52 ning esimeeste konverentsi 12. detsembri 2002. aasta otsuse (mis käsitleb algatusraportite koostamise loa andmise korda) artikli 1 punkti 1 alapunkti e ja 3. lisa,
 - võttes arvesse põhiseaduskomisjoni raportit ning eelarvekomisjoni, eelarvekontrollikomisjoni, majandus- ja rahanduskomisjoni, keskkonna-, rahvatervise- ja toiduohutuse komisjoni ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni arvamusi (A8-0055/2019),
- A. arvestades, et asutustel on oluline roll ELi poliitika rakendamisel Euroopa ja riiklikul tasandil ning nad täidavad mitmesuguseid ülesandeid, mis aitavad ELi poliitika rakendamisele kaasa, nagu võrgustike loomine või ELi ja riiklike asutuste vahelise koostöö toetamine; arvestades, et hea koostöö ELi asutuste ja liikmesriikide vahel aitab suurendada asutuste töö tõhusust ja tulemuslikkust; arvestades, et asutused on Euroopa Liidu asutuste võrgustiku kaudu rajanud koostöö ka omavahel;
- B. arvestades, et eri asutuste ja parlamendikomisjonide vaheline koordineerimine ja koostöö on üldiselt olnud hea; arvestades, et Europol on ainus asutus, mida Euroopa Parlament kontrollib koos riikide parlamentidega parlamentaarse ühiskontrolli töörühma kaudu;
- C. arvestades, et asutused on loodud ja välja arendatud aja jooksul, üksikjuhtumipõhiselt; arvestades, et Lissaboni lepinguga on ELi asutuste ametliku lisamisega aluslepingutesse ametlikult tunnistanud ELi täidesaatva võimu edasiandmist asutustele;
- D. arvestades, et asutused on esmajoones aruandekohustuslikud parlamendi ja nõukogu ees, kes peavad tagama, et neid asutusi reguleerivates seadusandlikes aktides oleksid olemas piisavad kontrollimehhanismid ning et neid mehhanisme rakendatakse seejärel nõuetekohaselt; arvestades, et ELi täidesaatva võimu edasiandmine asutustele ei tohiks nõrgestada parlamendi kontrolli ELi täidesaatva võimu üle, mis on sätestatud ELi lepingu artiklis 14;
- E. arvestades, et aluslepingud ei sisalda detsentraliseeritud asutuste mõiste määratlust ega nende volituste üldkirjeldust, mida võib asutustele anda;
- F. arvestades, et mitme asutuse õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikkel 352 ja teised on loodud konkreetsele valdkondlikule õiguslikule alusele tuginedes;

Neljapäev, 14. veebruar 2019

- G. arvestades, et 2012. aasta ühisavaldus ja ühine lähenemisviis on selle reguleerivaid asutusi käsitleva institutsioonidevahelise töörühma töö tulemus, mille löid komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu asutuste sidususe, tulemuslikkuse, vastutuse ja läbipaistvuse hindamiseks pärast seda, kui komisjoni 2005. aasta ettepanek reguleerivaid asutusi käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe sõlmimiseks ei saanud nõukogult ja parlamendilt vajalikku toetust;
- H. arvestades, et ühine lähenemisviis sisaldab sätteid, mis käsitlevad asutuste struktuuri ja juhtimist ning nende toimimist, tegevuste kavandamist, rahastamist, eelarvevahendite haldamist, eelarvemenetlusi, aruandekohustust, kontrolle ja läbipaistvust ning mis aitavad tagada parlamendi kontrolli detsentraliseeritud asutuste üle;
- I. arvestades, et vaatamata üldiselt positiivsele hinnangule on mõnel juhul esinenud usaldamatust asutuste teaduslike ja tehniliste arvamuste vastu;

Peamised märkused

1. märgib, et nii aluslepingud, asutuste asutamismäärused, Euroopa Kohtu praktika kui ka ühisavaldus ja ühine lähenemisviis hõlmavad mehhanisme asutuste vastutuse tagamiseks; rõhutab, et pädevuse andmise kaudu on Euroopa Parlamendil detsentraliseeritud asutuste suhtes kontrolliõigus, mida ei ole aluslepingutes siiski üksikasjalikult sätestatud; märgib sellega seoses ühisavalduse ja ühise lähenemisviisi mittesiduvat olemust; peab siiski kahetsusväärseks, et institutsioonid ei ole veel leppinud kokku siduvas õigusraamistikus;
2. juhib tähelepanu sellele, et parlament kontrollib asutusi mitmel viisil:
 - ühe eelarvepädeva institutsioonina otsuste tegemisel asutuste ELi eelarvest rahastamise üle;
 - eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutava institutsioonina;
 - asutuste haldusnõukogude liikmete nimetamise kaudu;
 - tegevdirektori ametisse nimetamise (ametist vabastamise) menetluse kaudu;
 - tööprogrammide teemal konsulteerimise kaudu;
 - aastaaruannete esitamise kaudu;
 - teistel viisidel (delegatsioonide visiidid, kontaktrühmad või -isikud, arvamuste vahetamine, kuulamised, *briefing*'ud (ülevaated), eksperditeadmiste pakkumine);
3. märgib, et asutamismääruste sätted erinevad ühises lähenemisviisis sätestatud vastutus- ja parlamentaarse kontrolli mehhanismidest erineval määral, mis võib olla tingitud väga erinevatest ülesannetest ja funktsioonidest, mida asutused täidavad;
4. märgib, et parlamendikomisjonid on hoolimata erinevatest asutamismääruste sätetest täitnud aktiivselt oma kontrolliülesandeid;
5. tunnustab ühisavalduse ja ühise lähenemisviisi ning selle tegevuskava rakendamist liidu asutuste poolt; tõstab esile eelkõige detsentraliseeritud asutusi käsitleva institutsioonidevahelise töörühma soovitusi, mille esimeeste konverents kiitis heaks 18. jaanuaril 2018; märgib, et 12. juuli 2018. aasta järeldohtumisel leiti, et institutsioonidevahelise töörühma töö on lõpule viidud;

Neljapäev, 14. veebruar 2019

Soovitused

6. on arvamusel, et tuleks teha suuremaid jõupingutusi, et ühtlustada teatavaid asutuste asutamismääruste sätteid, milles käsitletakse nende juhtimis- ja vastutusmehhanisme, võttes arvesse praegu olemasolevaid eri liiki asutusi ning määratledes ELi institutsioonide ja asutuste vaheliste suhete üldpõhimõtted; juhib tähelepanu sellele, et nimetatud küsimusi tuleks käsitleda ka mõjuhindangutes alati, kui tehakse ettepanek mõne asutuse loomiseks; rõhutab, et asutustel peab olema teatav organisatsiooniline paindlikkus, et paremini kohaneda kavandatud ülesannetega ning vajadustega, mis nende ülesannete täitmisel tekivad; tunneb heameelt sarnastes valdkondades tegutsevate asutuste ühe või mitme klatri põhise sisekorralduse üle;

7. nõuab seetõttu ühise lähenemisviisi rakendamise põhjalikku hindamist kõigis selle aspektides ning selliste üksikasjalike analüütiliste dokumentide koostamist, mis on sarnased 2010. aastal esitatud dokumentidele, keskendudes juhtimisega seotud aspektidele ning vaadates eelkõige läbi parlamendi kaasotsustamis- ja kontrollivolitusi käsitlevate sätete kooskõla, võttes samal ajal arvesse vajadust võimaldada paindlikkust, pidades silmas detsentraliseeritud asutuste mitmekesisust;

8. peab kahetsusväärseks, et parlamenti kui demokraatia põhimõtte järgimise peamist tagajat ELis ei kaasatud täielikult EMA ja EBA uue asukoha valimisse menetlusse; tuletab sellega seoses meelde oma taotlust vaadata 2012. aasta ühisavaldus ja ühine lähenemisviis läbi võimalikult kiiresti ning tuletab ühtlasi meelde nõukogu võetud kohustust selle läbivaatamise suhtes, kutsudes komisjoni üles esitama 2019. aasta aprilliks põhjaliku analüüsi ühisavalduse ja ühise lähenemisviisi kohta seoses detsentraliseeritud asutuste asukoha valimisega;

9. rõhutab, et asutuse asukoht ei tohiks mõjutada tema volituste ja ülesannete täitmist, juhtimisstruktuuri, põhitegevuse elluviimist ega tegevuse peamist rahastusallikat;

10. eeldab, et edaspidi peetakse asutuste asukohti või ümberpaigutamist käsitlevate otsuste tegemisel täielikult kinni Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigustest kaasseadusandjatena; on seisukohal, et parlament peaks olema kogu seadusandliku protsessi vältel süstemaatiliselt, läbipaistval viisil ning nõukogu ja komisjoniga võrdsetel tingimustel kaasatud kõikide liidu organite ja asutuste asukoha valimise kriteeriumide kindlaksmääramisse ja kaalukuse hindamisse; juhib tähelepanu asjaolule, et parlament, nõukogu ja komisjon võtsid 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes kohustuse teha lojaalselt ja läbipaistvalt koostööd, ning et kokkuleppes rõhutatakse, et mõlemad kaasseadusandjad on võrdsed, nagu on sätestatud aluslepingutes; rõhutab, kui tähtis on asutuste asukohta puudutavates menetlustes edaspidi kohe algusest peale tõhusamalt teavet vahetada, kuna varane teabevahetus lihtsustab kolme institutsiooni õiguste ja eesõiguste kasutamist;

11. on veendunud, et otsus asutuse asukoha kohta on väga oluline, ja leiab, et parima võimaliku otsuse tegemiseks peavad liidu institutsioonid võtma arvesse objektiivseid kriteeriume, nagu juurdepääsetavus, haldusalane koostoime ja lähedus sidusrühmadele;

12. palub komisjonil kooskõlas institutsioonidevahelise detsentraliseeritud asutuste vahendite alase tööühikuga soovitustega anda kiiresti hinnang mitme asukohaga asutustele, kasutades selleks ühtset lähenemisviisi, et hinnata nende pakutavat lisaväärtust, võttes arvesse asukohaga seotud kulusid; nõuab, et hindamise tulemuste põhjal võetaks olulisi meetmeid, mille eesmärk on vähendada eri asukohtade arvu, kui ja kus see on asjakohane;

13. teeb ettepaneku, et ühise lähenemisviisi läbivaatamise põhjal tuleks uuesti kaaluda asutusi käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe koostamist ja et selline kokkulepe peaks sisaldama sätteid asutuste loomist ja toimimist käsitlevate põhimõtete iga viie aasta järel toimuva läbivaatamise kohta, tuginedes silmapaistvate isikute rühma eksperditeadmistele;

14. on seisukohal, et kõnealune institutsioonidevaheline kokkulepe peaks austama Euroopa Parlamendi volitusi kaasotsustamismenetlustes ning käsitlema ka asutuse ja selle asukohaliikmesriigi institutsioonide vahelisi suhteid, samuti läbipaistvusmeetmeid, huvide konflikti vältimise ning juht- ja nõuandvate organite liikmete vahel soolise tasakaalu tagamise menetlusi ja soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise rakendamist kõigis asutuste tegevustes;

Neljapäev, 14. veebruar 2019

15. on seisukohal, et nimetatud institutsioonidevahelise kokkuleppe koostamisel tuleks käsitleda mitmeid konkreetseid ettepanekuid demokraatliku järelevalve tugevdamiseks, liidu asutuste aruandekohustuse tõhustamiseks ja Euroopa Parlamendile aru andmise süsteemi tugevdamiseks, näiteks:

- määrata tähtaeg, mille jooksul asutused peavad vastama Euroopa Parlamendi või nõukogu esitatud küsimustele;
- kehtestada kord tundliku ja konfidentsiaalse teabe jagamiseks ning parlamendikomisjonidega konsulteerimiseks, kui see on nõutav;
- kaaluda, kas kindla arvu asjaomaste haldusnõukogude liikmetest peaks olema nimetanud parlament;
- kaaluda, milline on parlamendi esindajate/vaatlejate järelevalvenõukogude ja asutuste sidusrühmade koosolekutel osalemise lisaväärtus;
- ühtlustada parlamendi osalemist asutuste iga-aastastes ja mitme-aastastes tööprogrammides;
- lihtsustada ja ühtlustada aruandekohustust, eelkõige mis puudutab iga-aastast tegevusaruannet, eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannet ning lõplikku raamatupidamise aruannet;
- teavitada parlamenti üksikasjalikult meetmetest, mis on võetud eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutava institutsiooni (järelmeetmete aruanded) ja kontrollikoja soovitude täitmiseks;

16. on lisaks seisukohal, et parlamendi rolli detsentraliseeritud asutuste juhtimismõõtme järelevalves saaks märkimisväärselt parandada; soovib lisaks tugevdada koostööd parlamentaarse ühiskontrolli töörühmaga ja vaadata läbi asutustesse lähetuste korraldamise eeskirjad, et võimaldada paremat korrapärast kontakti parlamendikomisjonide ja nende pädevusalasse kuuluvate asutuste vahel;

17. teeb ettepaneku, et põhiseaduskomisjon korraldaks iga viie aasta järel toimuva läbivaatamise raames ning lisaks kontrollitegevusele (ja sellele tuginedes), mida teostavad parlamendikomisjonid nende pädevusalasse kuuluvates asutuste üle, igal aastal arutelu asutuste toimimise ja juhtimise teemal, millele järgneb, kui seda peetakse asjakohaseks ja/või vajalikuks, arutelu täiskogu istungil, et hõlbustada tugevamat ja struktureeritumat asutuste tegevuse kontrollimise süsteemi parlamendis; teeb lisaks ettepaneku, arvestades asutuste kui vahendajate rolli ELi ja liikmesriikide vahel, kehtestada konsultatsiooniperiood riikide parlamentidega, kui nad soovivad selles küsimuses kaasa rääkida;

18. on seisukohal, et liidu asutused peaksid kohaldama hea juhtimistava ja parema õigusloome eeskirju ja põhimõtteid ning sealhulgas korraldama avalikke üldsusega konsulteerimisi teisele õiguse aktide ja kolmanda astme õigusaktide eelnõude üle, kui asutuse tegevusvaldkond seda võimaldab; teeb ettepaneku, et asutuste suhtes kehtiksid samad läbipaistvuseeskirjad nagu komisjoni suhtes, sealhulgas huvirühmade esindajatega seotud eeskirjad ja kohustused;

19. rõhutab, et õigusraamistikust tulenevate ülesannete täieliku ja tähtaegse täitmise tagamisel peaksid liidu asutused täpselt kinni pidama oma ülesannetest ja tegutsema kooskõlas volitustega, mille parlament ja nõukogu on neile andnud; peab hädavajalikuks, et liidu asutused tegutseksid oma volituste täitmisel läbipaistvalt;

20. teeb ettepaneku, et kõik asutused peaksid saama esitada oma pädevusalasse kuuluvate menetluses olevate teemade kohta mittedividuvald arvamusi;

21. on lisaks arvamusel, et juhul, kui aluslepinguid tulevikus muudetakse, tuleks kaaluda seda, kuidas asutusi veelgi tugevamalt aluslepingutesse lõimida, eelkõige seoses ELi lepingu artiklitega¹³ ja 14 ning ELi toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291, lisades eri liiki asutuste selge määratluse, volitused, mida saab neile anda, ning üldpõhimõtted, millega tagatakse parlamentaarne kontroll nende üle;

Neljapäev, 14. veebruar 2019

Eelarveküsimused

22. märgib, et asutuste tasude kaudu rahastamine ulatub praegu ligikaudu 1 miljardi euroniga aastas, mis võib vähendada survet ELi eelarvele ja olla tõhus viis asutuste tegevuse rahastamiseks juhtudel, kui ärimudel seda võimaldab; väljendab siiski muret võimalike huvide konfliktide pärast, mis võivad tekkida, kui asutused peavad peamise sissetulekuallikana toetuma liikmemaksudele; rõhutab, et on vaja kehtestada kaitsemeetmed, et vältida mis tahes huvide konflikti;
23. rõhutab vajadust võtta järgmises mitmeaastases finantsraamistikus arvesse uusi kliima-, kestlikkuse ja keskkonnakaitse prioriteete ning konkreetsete asutuste ülesandeid asjaomase mitmeaastase finantsraamistiku rakendamisel;
24. märgib, et kuigi eelarve haldamise seisukohast on detsentraliseeritud asutused paljuski sarnased, on ühetaoline lähenemine osutunud teatavate asutuste tulemusliku ja tõhusa haldamise seisukohast kahjulikuks; on seisukohal, et asutuste töötajate arvu 5 % vähendamise eesmärk ja ümberpaigutamisesüsteemi süsteem peab jääma ühekordseks ettevõtmiseks; kordab, et kavatses edaspidi kõigile sellistele meetoditele vastu seista;
25. märgib murega, et paljudel asutustel on raskusi kvalifitseeritud töötajate leidmisega töötingimuste tõttu; on veendunud, et liidu asutused peavad oma ülesannete tulemuslikuks ja tõhusaks täitmiseks suutma pakkuda piisavalt kõitvaid töökohti kvalifitseeritud töötajatele; nõuab seetõttu, et võetaks konkreetseid meetmeid nende eesmärkide saavutamiseks;
26. märgib, et asutuste tõhustatud koostöö teenuste jagamisel on andnud sääste, näiteks ühise hankeportaali loomise kaudu; ergutab veelgi uurima kas ainult asutuste või komisjoni ja asutuste vahel teenuste jagamise potentsiaali, et luua uut ja optimeerida juba olemasolevat koostööt; on veendunud, et vajaduse korral saaks eelarvetõhusust suurendada, kui üksteise vahetus läheduses asuvad liidu organid ja asutused teeksid tihedat koostööd administratiivsete tugiteenuste ja ruumide haldusteenuste valdkonnas;
27. märgib, et asutuste eelarved tuleks koostada tulemuspõhise eelarvestamise põhimõtte kohaselt, võttes arvesse asutuse eesmärgi ja ülesannete täitmise oodatavaid tulemusi; nõuab, et detsentraliseeritud asutuste eelarve koostamisel kasutataks valdkondlikku lähenemisviisi, mis võimaldaks paremini prioriseerida asutuste ülesandeid, suurendada koostööd ja vältida kattumist, eriti samas poliitikavaldkonnas tegutsevate asutuste puhul;
28. märgib murega, et hulk haldusnõudeid on ebaproportsionaalsed asutuste puhul, mis ei ole saavutanud teatavat suurust; ootab, et komisjon ja nõukogu tagaksid kohaldatavate haldusnõuete vastavuse kõigi asutuste rahalistele vahenditele ja inimressurssidele;
29. tuletab meelde, et seadusandliku menetluse tulemusena muudetakse komisjoni esialgset ettepanekut; märgib murega, et ajakohastatud finantsaruanded on enamasti kättesaadavad alles seadusandliku menetluse lõpus, kui üldse; tuletab meelde parlamendi ja nõukogu topeltrolli seadusandja ja eelarvepädeva institutsioonina;
30. tunneb heameelt komisjoni esitatud detsentraliseeritud asutuste raamfinantsmääruse eelnõu muudetud teksti üle ja eriti selles kirjeldatud plaanide üle tugevdada nende asutuste juhtimist;
31. on siiski arvamusel, et on veel mitmeid lahendamata küsimusi, ning nõuab tungivalt, et komisjon annaks viivitamata hinnangu mitme asukohaga asutustele, nagu soovitas institutsioonidevaheline töörühm, ning esitaks hoolikale ja põhjalikule analüüsile tuginedes ning selgeid ja läbipaistvaid kriteeriume kasutades ettepanekud võimalike ühinemiste, sulgemiste ja/või komisjonile ülesannete üleandmise kohta, mis oli institutsioonidevahelise töörühma pädevusega ette nähtud, kuid mida ei ole kunagi korralikult käsitletud, sest komisjon ei ole esitanud sellekohaseid ettepanekuid;
32. märgib, et detsentraliseeritud asutuste auditeerimise eest vastutab täielikult Euroopa Kontrollikoda, kes viib läbi kõik vajalikud haldus- ja hankemenetlused ning rahastab neid; kordab, et erasektori audiitorite tehtavad auditid on oluliselt suurendanud asutuste halduskoormust ning hangetele ja auditilepingute haldamisele kuluva aja tõttu tekitanud lisakulu, mis avaldab asutuste kahanevatele ressurssidele veelgi suuremat survet; rõhutab, et on hädavajalik lahendada see küsimus kooskõlas ühise lähenemisviisiga raamfinantsmääruse läbivaatamise kontekstis; kutsub kõiki läbivaatamises osalejaid selles küsimuses kiiresti selgust tagama, et ülemäärast halduskoormust märkimisväärselt vähendada;

Neljapäev, 14. veebruar 2019

33. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile, Euroopa Kontrollkojale ja ELi detsentraliseeritud asutustele.
