

2019. február 14., csütörtök

P8_TA(2019)0134

A decentralizált ügynökségek parlamenti ellenőrzését biztosító jogi rendelkezések és az együttes nyilatkozat végrehajtása

Az Európai Parlament 2019. február 14-i állásfoglalása a decentralizált ügynökségek parlamenti ellenőrzését biztosító jogi rendelkezések és az együttes nyilatkozat végrehajtásáról (2018/2114(INI))

(2020/C 449/25)

Az Európai Parlament,

- tekintettel a szerződések ügynökségekre vonatkozó rendelkezéseire, különösen pedig az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. és 9. cikkére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 15., 16., 71., 123., 124., 127., 130., 228., 263., 265., 267., 277., 282., 287., 290., 291., 298. és 325. cikkére,
 - tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára és különösen annak 41., 42., 43., 51. és 52. cikkére,
 - tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság 2012. július 19-i, decentralizált ügynökségekről szóló együttes nyilatkozatára és az annak mellékletét képző közös megközelítésre,
 - tekintettel eljárási szabályzatának 52. cikkére, valamint eljárási szabályzata 1. cikke (1) bekezdésének e) pontjára és 3. mellékletére, valamint az Elnökök Értekezletének a saját kezdeményezésű jelentések engedélyezésére vonatkozó eljárásról szóló 2002. december 12-i határozatára,
 - tekintettel az Alkotmányügyi Bizottság jelentésére, valamint a Költségvetési Bizottság, a Költségvetési Ellenőrző Bizottság, a Gazdasági és Monetáris Bizottság, a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság, valamint az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság véleményeire (A8-0055/2019),
- A. mivel az ügynökségek létfontosságú szerepet játszanak az EU szakpolitikáinak európai és nemzeti szintű végrehajtásában, feladatok széles körének ellátásával, például hálózatok létrehozásával vagy az EU és a nemzeti hatóságok közötti együttműködés támogatásával járulnak hozzá az EU szakpolitikáinak végrehajtásához; mivel az uniós ügynökségek és a tagállamok közötti jó együttműködés elősegíti az ügynökségek munkájának hatékonyabbá és eredményesebbé tételét; mivel az európai uniós ügynökségek hálózata révén maguk az ügynökségek is együttműködést alakítottak ki egymással;
- B. mivel a különböző ügynökségek és parlamenti bizottságok között általában jó volt a koordináció és az együttműködés; mivel az Europol az egyetlen olyan ügynökség, amelyet a Parlament a közös parlamenti ellenőrző csoporton keresztül a nemzeti parlamentekkel közösen ellenőriz;
- C. mivel az ügynökségeket eseti alapon, hosszú idő alatt hozták létre és fejlesztették tovább; mivel a Lisszaboni Szerződés hivatalosan is elismerte az Európai Unió végrehajtó ágának ügynökségesedését azzal, hogy az uniós ügynökségek fogalmát hivatalosan is beemelte a Szerződésekbe;
- D. mivel az ügynökségek elsősorban a Parlamentnek és a Tanácsnak tartoznak elszámolással, amelyeknek biztosítaniuk kell, hogy az ezen ügynökségeket szabályozó jogalkotási aktusok megfelelő ellenőrzési mechanizmusokat foglaljanak magukban, továbbá azt, hogy ezeket a mechanizmusokat a későbbiekben megfelelően végre is hajtsák; mivel az EU végrehajtó ágának ügynökségesedése nem gyengítheti a Parlament uniós végrehajtó szervek feletti, az EUSZ 14. cikkében foglalt ellenőrzési jogkörét;
- E. mivel a Szerződések sem a decentralizált ügynökségek fogalm meghatározását, sem pedig az ügynökségekre átruházható hatáskörök általános leírását nem tartalmazzák;
- F. mivel számos ügynökség jogalapja az EUMSZ 352. cikke, más ügynökségeket pedig konkrét ágazati jogalap alapján hoztak létre;

2019. február 14., csütörtök

- G. mivel a 2012. évi együttes nyilatkozat és közös megközelítés az ügynökségekkel foglalkozó intézményközi munkacsoport munkájának eredménye, amelyet a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács hozott létre az ügynökségek koherenciájának, hatékonyságának, elszámoltathatóságának és átláthatóságának felmérésére, miután a Bizottság szabályozási ügynökségekről szóló intézményközi megállapodásra irányuló 2005-ös javaslata nem kapta meg a szükséges támogatás a Tanácstól és a Parlamenttől;
- H. mivel a közös megközelítés az ügynökségek felépítésével és irányításával, valamint működésével, tevékenységeinek programozásával, finanszírozásával, költségvetési forrásainak kezelésével, költségvetési eljárásaival, elszámoltathatóságával, ellenőrzéseivel és átláthatóságával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elősegítik a decentralizált ügynökségek feletti parlamenti ellenőrzés gyakorlását;
- I. mivel az általában pozitív értékelés ellenére az ügynökségek néhány esetben időnként bizalmatlanságot tapasztaltak tudományos és műszaki szakvéleményeikkel kapcsolatban;

A főbb észrevételek

1. rámutat arra, hogy az ügynökségek elszámoltathatóságát biztosító mechanizmusokat a Szerződés, az ügynökségek alapító rendeletei, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata, valamint az együttes nyilatkozat és a közös megközelítés tartalmazzák; hangsúlyozza, hogy a Parlament hatáskör-átruházás révén ellenőrzési jogkörrel rendelkezik a decentralizált ügynökségek felett, ez azonban nincs részletesen kifejtve a Szerződésekben; rámutat e tekintetben az együttes nyilatkozat és a közös megközelítés nem kötelező voltára; sajnálja ugyanakkor, hogy az intézmények még nem állapodtak meg egy kötelező erejű szabályozási keretről;
2. rámutat, hogy a Parlament különböző módokon ellenőrzi az ügynökségeket:
 - a költségvetési hatóság egyik ágaként az uniós költségvetésből az ügynökségeknek folyósított hozzájárulásokkal kapcsolatos döntéshozatali eljáráson keresztül;
 - mentesítésért felelős hatóságként;
 - az ügynökségek igazgatótanácsi tagjainak kijelölésén keresztül;
 - az ügyvezető igazgató kinevezési (vagy elbocsátási) eljárásán keresztül;
 - a munkaprogramokkal kapcsolatos konzultációin keresztül;
 - az éves jelentések bemutatásán keresztül;
 - és egyéb módszerekkel (küldöttségi látogatások, kapcsolattartó csoportok vagy személyek, eszmecsere, meghallgatások, tájékoztatók és szakértelem biztosítása);
3. megjegyzi, hogy valószínűleg az ügynökségek igen eltérő feladatai és funkciói következtében az alapító rendeletek rendelkezései különböző mértékben eltérnek a közös megközelítésben rögzített elszámoltathatósági és parlamenti ellenőrzési mechanizmusoktól;
4. megállapítja, hogy a parlamenti bizottságok az alapító rendeletekben található rendelkezések változatossága ellenére aktívan teljesítették az ellenőrzési feladataikat;
5. elismeri az együttes nyilatkozat és a közös megközelítés, valamint a kapcsolódó ütemterv uniós ügynökségek általi végrehajtását; különösen kiemeli a decentralizált ügynökségekkel foglalkozó intézményközi munkacsoport ajánlásait, amelyeket az Elnökök Értekezlete 2018. január 18-án hagyott jóvá; megjegyzi, hogy a 2018. július 12-i nyomon követési ülésen a decentralizált ügynökségekkel foglalkozó intézményközi munkacsoport munkája lezártnak minősült;

2019. február 14., csütörtök

Ajánlások

6. úgy véli, hogy nagyobb erőfeszítéseket lehetne tenni az ügynökségek alapító rendeleteiben az irányítási és elszámoltathatósági mechanizmusokra vonatkozóan megtalálható egyes rendelkezések racionalizálására, figyelembe véve az ügynökségek jelenleg meglévő különböző típusait, és meghatározva az uniós intézmények és az ügynökségek közötti kapcsolatot szabályozó általános alapelveket; rámutat, hogy ezekkel a kérdésekkel a hatásvizsgálatokban is foglalkozni kell minden alkalommal, amikor egy ügynökség létrehozását javasolják; hangsúlyozza, hogy bizonyos mértékű szervezeti rugalmasságot kell biztosítani az ügynökségek számára annak érdekében, hogy jobban alkalmazkodni tudjanak az előirányzott feladatokhoz és a feladataik ellátása során felmerülő szükségletekhez; üdvözlö a hasonló területeken működő ügynökségek klaszteralapú és klasztereken átnyúló belső szervezeti felépítését;

7. ezért szorgalmazza a közös megközelítés valamennyi aspektusa végrehajtásának alapos értékelését, a 2010-ben készítettékhez hasonló részletes analitikus tanulmányokkal, az irányítással kapcsolatos szempontokra összpontosítva, külön megvizsgálva a benne foglalt rendelkezések és a Parlament együttdöntési és felügyeleti hatáskörei összeegyeztethetőségét, egyúttal figyelembe véve a rugalmasság biztosításának szükségességét, tekintettel a decentralizált ügynökségek sokszínűségére;

8. sajnálja, hogy a Parlamentet, a demokrácia alapelveinek tiszteletben tartását garantáló uniós kulcsszereplőt nem vonták be teljes körűen az EMA és az EBH új székhelyének kiválasztására irányuló eljárásba; e tekintetben emlékeztet a 2012-es együttes nyilatkozat és közös megközelítés mielőbbi felülvizsgálatára irányuló kérésére, és emlékeztet továbbá a Tanács felülvizsgálatban való szerepvállalásra vonatkozó kötelezettségvállalására, felkérve a Bizottságot, hogy 2019 áprilisáig készítse el az együttes nyilatkozat és a közös megközelítés mélyreható elemzését a decentralizált ügynökségek elhelyezése tekintetében;

9. hangsúlyozza, hogy az ügynökségi székhely elhelyezkedése nem befolyásolhatja az adott ügynökség hatáskörének gyakorlását és feladatainak végrehajtását, irányítási struktúrájának megszervezését, fő szervezeti egységeinek működését vagy tevékenységeinek fő finanszírozását;

10. elvárja, hogy az ügynökségek székhelyéről vagy áthelyezéséről szóló jövőbeli döntéshozatal során teljes mértékben tiszteletben tartsák a Parlament és a Tanács társjogalkotói előjogait; úgy véli, hogy a Parlamentnek rendszeres jelleggel, a teljes jogalkotási folyamat során, a Tanács és a Bizottság mellett egyenrangú félként kell részt vennie az uniós szervek és ügynökségek székhelyének kiválasztására vonatkozó kritériumok meghatározásában és súlyozásának értékelésében, átlátható módon; rámutat, hogy a Parlament, a Tanács és a Bizottság elkötelezte magát a jogalkotás minőségének javításáról szóló, 2016. április 13-i intézményközi megállapodásban a tisztességes és átlátható együttműködés mellett, és hogy a megállapodás kiemeli a két társjogalkotó egyenlőségének elvét a szerződésben foglaltaknak megfelelően; kiemeli, hogy az információcsere fokozása az ügynökségek székhelyének kiválasztásakor követendő jövőbeli eljárásoknak már a kezdeti szakaszában előnyt jelentene, mivel ez a korai információcsere megkönnyítené a három intézmény számára jogaik és előjogaik gyakorlását;

11. úgy véli, hogy az ügynökségek székhelyéről hozandó döntés nagy jelentőséggel bír, valamint, hogy az uniós intézményeknek a lehető legjobb döntés meghozatala érdekében figyelembe kell venniük az olyan objektív kritériumokat, mint a megközelíthetőség, az igazgatási szinergiák és az érintett felekhez való közelség;

12. kéri a Bizottságot, a decentralizált ügynökségek erőforrásaival foglalkozó intézményközi munkacsoport ajánlásaival összhangban, hogy mihamarabb terjessze elő a több helyszínen működő ügynökségek értékelését, és következetes megközelítést alkalmazva értékelje azok hozzáadott értékét, figyelembe véve a felmerült költségeket; felhív arra, hogy az értékelés eredményei alapján a megfelelő esetekben hozzanak érdemi intézkedéseket a helyszínek számának csökkentése érdekében;

13. javasolja, hogy újra fontolják meg egy, az ügynökségekről szóló intézményközi megállapodástervezet kidolgozásának lehetőségét, és hogy ez a megállapodás tartalmazzon rendelkezéseket az ügynökségek felállítására és működésére vonatkozó elvek kiemelkedő személyek egy csoportjának szakértelmére támaszkodó ötvenkénti felülvizsgálatára;

14. úgy véli, hogy ennek az intézményközi megállapodásnak tiszteletben kell tartania az Európai Parlament hatásköreit az együttdöntési eljárásokban, és foglalkoznia kell az ügynökségek és az azokat befogadó tagállamok intézményei közötti viszonytal is, továbbá olyan átláthatósági intézkedéseket, eljárásokat kell tartalmaznia, amelyek megelőzik az összeférhetetlenségek kialakulását, és biztosítják a nemek közötti egyensúlyt az irányító és tanácsadó szervek tagjai között, valamint a nemek közötti egyenlőség általános érvényesítésének megvalósulását az ügynökségek valamennyi tevékenységében;

2019. február 14., csütörtök

15. véleménye szerint ezen intézményközi megállapodás kidolgozása során foglalkozni kell számos olyan konkrét javaslattal, amely a demokratikus felügyelet erősítésére, az uniós ügynökségek elszámolhatóságának javítására, valamint a Parlamentnek történő jelentéstételi rendszer erősítésére irányul, például a következőkkel:

- határidőt kell szabni az ügynökségek számára az Európai Parlament vagy a Tanács által hozzájuk intézett kérdések megválaszolására;
- szabályozni kell az érzékeny és bizalmas információk megosztását, valamint a parlamenti bizottságokkal szükség esetén folytatott konzultációt;
- meg kell vizsgálni, hogy a Parlament kinevezhessen-e adott számú tagot a megfelelő igazgatótanácsokba vagy sem;
- meg kell vizsgálni a Parlament által delegált képviselők/megfigyelők jelenlétének hozzáadott értékét a felügyelőbizottságok és az ügynökségi érdekképviseleti csoportok ülésein;
- racionalizálni kell a Parlament részvételét az ügynökségek éves és többéves munkaprogramjaiban;
- egyszerűsíteni és harmonizálni kell a jelentéstételi kötelezettségeket, különösen az éves tevékenységi jelentést, a költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló jelentést és a végleges elszámolást illetően;
- részletesen tájékoztatni kell a Parlamentet a mentesítésért felelős hatóság (nyomon követési jelentésekben foglalt) és a Számvevőszék ajánlásainak teljesítése érdekében tett intézkedésekről;

16. úgy véli továbbá, hogy a Parlament szerepe a decentralizált ügynökségek irányításának folyamatos horizontális ellenőrzésében jelentős mértékben javítható lenne; javasolja továbbá a közös parlamenti ellenőrző csoporttal való együttműködés erősítését, valamint az ügynökségekhez indított kiküldetésekre vonatkozó szabályok felülvizsgálatát a parlamenti bizottságok és a hatáskörükbe tartozó ügynökségek közötti rendszeres kapcsolattartás javítása érdekében;

17. javasolja, hogy az ötévenkénti felülvizsgálat keretében az Alkotmányügyi Bizottság – a parlamenti bizottságok által a hatáskörükbe tartozó ügynökségeknél végzett felügyeleti tevékenységekre építve és azokon túlmenően – tartson évenkénti vitát az ügynökségek működéséről és irányításáról, amelyet megfelelőnek vagy szükségesnek ítélt esetben plenáris vita követne az ügynökségi tevékenységek Parlamenten belüli ellenőrzése rendszerének erőteljesebbé és strukturáltabbá tétele érdekében; javasolja továbbá – tekintettel az ügynökségek közvetítő szerepére az EU és a tagállamok között – a nemzeti parlamentekkel folytatandó konzultációs időszak megtartását, amennyiben véleményt kívánnának nyilvánítani ebben az ügyben;

18. úgy véli, hogy az uniós ügynökségeknek alkalmazniuk kell a jó kormányzás és a jogalkotás minősége javítása szabályainak alapelveit, köztük a nyílt, nyilvános konzultációk megtartását másodlagos és harmadlagos jogi aktusokra irányuló javaslataik tervezeteiről, amennyiben az adott ügynökség tevékenységi területe ezt lehetővé teszi; javasolja, hogy az ügynökségekre ugyanolyan átláthatósági szabályok vonatkozzanak, mint a Bizottságra, többek között az érdekképviselekre vonatkozó szabályok és kötelezettségek tekintetében;

19. hangsúlyozza, hogy az uniós ügynökségeknek – amellett, hogy biztosítják a keretszabályozásból eredő valamennyi feladat teljes körű és határidőn belüli ellátását – szigorúan ragaszkodniuk kell feladataikhoz, és a Parlamenttől és a Tanácstól kapott megbízatásukkal összhangban kell eljárniuk; elengedhetetlennek tartja, hogy az ügynökségek megbízatásuk teljesítése során átláthatóak legyenek;

20. javasolja, hogy minden ügynökség kötelező erővel nem bíró véleményt nyújthasson be a hatáskörébe tartozó aktuális dossziékkal kapcsolatban;

21. úgy véli továbbá, hogy a Szerződések bármilyen jövőbeli változása esetén meg kell fontolni, hogy miként lehetne még szilárdabban rögzíteni az ügynökségeket a Szerződésekben, különösen az EUSZ 13. és 14. cikkével, valamint az EUMSZ 290. és 291. cikkével összefüggésben, az ügynökségek különböző kategóriái, a rájuk ruházható hatáskörök és a parlamenti ellenőrzésüket garantáló általános elvek világos definíciójának beillesztése révén;

2019. február 14., csütörtök

Költségvetési kérdések

22. megállapítja, hogy az ügynökségek díjalapú finanszírozása jelenleg körülbelül évi 1 milliárd EUR-t tesz ki, ami enyhítheti az EU költségvetésére nehezedő nyomást, és eredményes módot kínálhat az ügynökségi tevékenységek finanszírozására azokban az esetekben, ahol az üzleti modell ezt lehetővé teszi; aggodalmát fejezi ki ugyanakkor az esetleges összeférhetlenségek miatt, amelyek akkor merülhetnek fel, ha az ügynökségeknek fő bevételi forrásként a tagsági díjakra kell támaszkodniuk; kitart amellett, hogy óvintézkedéseket kell hozni az összeférhetlenség minden formájának elkerülése érdekében;

23. hangsúlyozza, hogy a következő többéves pénzügyi keretben és a többéves pénzügyi keret végrehajtásával kapcsolatban az egyes ügynökségeknek kijelölt feladatokban figyelembe kell venni az új éghajlat-politikai, fenntarthatósági és környezetvédelmi prioritásokat;

24. megjegyzi, hogy bár a decentralizált ügynökségek a költségvetési gazdálkodás terén számos hasonlóságot mutatnak, az egységesen alkalmazandó megközelítések károsnak bizonyultak egyes ügynökségek hatékony és eredményes irányítására nézve; úgy véli, hogy az 5 %-os személyzetcsökkentési cél és az ügynökségek újrafoglalkoztatási alapja egyszeri intézkedések; megismétli, hogy a jövőben ellenezni fog minden hasonló megközelítést;

25. aggodalommal állapítja meg, hogy számos ügynökség nehézségekbe ütközik a képzett munkaerő felvétele terén a foglalkoztatási feltételek következtében; úgy véli, hogy az uniós szerveknek képesnek kell lenniük arra, hogy szakképzett személyzetet vonzzanak a feladataik hatékony és eredményes ellátásához; ezért konkrét fellépést szorgalmaz e célok elérése érdekében;

26. tudomásul veszi, hogy az ügynökségek közötti szorosabb együttműködés a szolgáltatások megosztása terén megtakarításokat eredményezett pl. egy közös közbeszerzési portál létrehozása révén; ösztönzi a szolgáltatásoknak az ügynökségek közötti, vagy az Bizottság és az ügynökségek közötti megosztásában rejlő lehetőségek további vizsgálatát, új szinergiák kialakítása és a meglévők optimalizálása érdekében; úgy véli, hogy adott esetben tovább lehetne javítani a költségvetési hatékonyságot az uniós szervek és a közvetlen közelükben lévő ügynökségek szoros együttműködése révén az igazgatási támogatás és eszközkezelési szolgáltatások terén;

27. megjegyzi, hogy az ügynökség költségvetését a teljesítményalapú költségvetés-tervezés elvének tiszteletben tartásával kell kialakítani, figyelembe véve az ügynökség céljait és a feladatai ellátásából fakadó elvárt eredményeket; az ügynökségek feladatainak jobb rangsorolása, az együttműködés fokozása és – különösen az ugyanazon szakpolitikai területen működő ügynökségek esetében – az átfedések elkerülése érdekében tematikus megközelítést kér a decentralizált ügynökségek költségvetés-tervezése terén;

28. aggodalommal jegyzi meg, hogy számos adminisztratív előírás aránytalan az olyan ügynökségek esetében, amelyek kisebbek egy bizonyos kritikus méretnél; elvárja a Bizottságtól és a Tanácstól annak biztosítását, hogy az alkalmazandó adminisztratív előírások arányosak legyenek minden ügynökség pénzügyi és emberi erőforrásaival;

29. emlékeztet arra, hogy a jogalkotási eljárás módosításokat eredményez a Bizottság eredeti javaslatához képest; aggodalommal jegyzi meg, hogy a frissített pénzügyi kimutatások általában csak a jogalkotási eljárás végén lesznek elérhetőek, de még akkor se biztosan; emlékeztet a kettős szerepre, amelyet az Európai Parlament és a Tanács jogalkotási és költségvetési hatóságként töltenek be.

30. üdvözlöli a decentralizált ügynökségekre vonatkozó költségvetési keretrendelet módosított szövegének Bizottság által benyújtott tervezetét, és különösen az ezen ügynökségek megerősített irányításával kapcsolatban ott vázolt terveket;

31. fenntartja ugyanakkor, hogy továbbra is számos kérdés nyitott, és sürgeti a Bizottságot, hogy az intézményközi munkacsoport ajánlásának megfelelően haladéktalanul nyújtsa be a több helyszínen működő ügynökségek értékelését, valamint – egy alapos, részletes elemzés, valamint egyértelmű és átlátható kritériumok alapján – terjesszen elő javaslatokat az intézményközi munkacsoport megbízatásában előirányzott lehetséges összevonásokra, bezárásokra és/vagy egyes feladatok Bizottsághoz való áthelyezésére vonatkozóan, amely lehetőségeket azonban a Bizottság e célból tett javaslatainak hiányában még nem vizsgáltak meg kellő mértékben;

32. megjegyzi, hogy a decentralizált ügynökségek ellenőrzéséért továbbra is teljes mértékben a Számvevőszéknek kell felelnie, amely az összes szükséges adminisztratív és közbeszerzési eljárást kezeli és finanszírozza; megismétli, hogy a magánszektorbeli ellenőrök által végzett ellenőrzés az ellenőrzési szerződések közbeszerzési eljárására és kezelésére szánt idő miatt jelentős adminisztratív terhet ró az ügynökségekre, valamint további kiadásokat eredményez, ami ezáltal tovább apasztja az ügynökségek amúgy is csökkenő forrásait; hangsúlyozza, hogy ezt a kérdést a közös megközelítéssel összhangban a költségvetési keretrendelet felülvizsgálata során feltétlenül meg kell oldani; felhívja az említett felülvizsgálatban érintett valamennyi felet, hogy a túlzott adminisztratív terhek jelentős csökkentése érdekében sürgősen adjanak felvilágosítást az ügyben.

2019. február 14., csütörtök

33. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak, az Európai Számvevőszéknek, valamint az Európai Unió decentralizált ügynökségeinek.
