

Štvrtok 14. februára 2019

P8_TA(2019)0134

Vykonávanie právnych ustanovení a spoločného vyhlásenia o zabezpečení parlamentnej kontroly nad decentralizovanými agentúrami

Uznesenie Európskeho parlamentu zo 14. februára 2019 o vykonávaní právnych ustanovení a spoločného vyhlásenia o zabezpečení parlamentnej kontroly nad decentralizovanými agentúrami (2018/2114(INI))

(2020/C 449/25)

Európsky parlament,

- so zreteľom na ustanovenia zmluvy týkajúce sa agentúr, a najmä na články 5 a 9 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „Zmluva o EÚ“) a na články 15, 16, 71, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 277, 282, 287, 290, 291, 298 a 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej „ZFEÚ“),
 - so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej články 41, 42, 43, 51 a 52,
 - so zreteľom na spoločné vyhlásenie Európskeho parlamentu, Rady EÚ a Európskej komisie o decentralizovaných agentúrach z 19. júla 2012 a k nemu pripojený spoločný prístup,
 - so zreteľom na článok 52 rokovacieho poriadku, ako aj na článok 1 ods. 1 písm. e) rozhodnutia Konferencie predsedov z 12. decembra 2002 o postupe schvaľovania vypracovania iniciatívnych správ a na prílohu 3 k tomuto rozhodnutiu,
 - so zreteľom na správu Výboru pre ústavné veci a stanoviská Výboru pre rozpočet, Výboru pre kontrolu rozpočtu, Výboru pre hospodárske a menové veci, Výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín a Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A8-0055/2019),
- A. keďže agentúry zohrávajú kľúčovú úlohu pri vykonávaní politík EÚ na európskej a vnútroštátnej úrovni a vykonávajú širokú škálu úloh s cieľom prispieť k vykonávaniu politík EÚ, ako je vytváranie sietí alebo podpora spolupráce medzi EÚ a vnútroštátnymi orgánmi; keďže dobrá spolupráca medzi agentúrami EÚ a členskými štátmi pomáha zvýšiť efektívnosť a účinnosť práce agentúr; keďže agentúry okrem toho nadviazali vzájomnú spoluprácu prostredníctvom siete agentúr Európskej únie;
- B. keďže koordinácia a spolupráca medzi rôznymi agentúrami a parlamentnými výbormi je vo všeobecnosti dobrá; keďže Europol je jedinou agentúrou, ktorú Európsky parlament kontroluje spoločne s národnými parlamentmi prostredníctvom spoločnej parlamentnej kontrolnej skupiny;
- C. keďže agentúry boli vytvorené a vyvíjali sa v priebehu času, a to každá individuálne; keďže Lisabonská zmluva formálne uznala premenu exekutívy EÚ na agentúry formálnym zavedením agentúr EÚ do zmlúv;
- D. keďže agentúry sa v prvom rade zodpovedajú Európskemu parlamentu a Rade, čo musí zabezpečiť, aby sa v legislatívnych aktoch, ktorými sa riadia tieto agentúry, zaviedli primerané kontrolné mechanizmy a aby sa tieto mechanizmy následne riadne vykonávali; keďže premena exekutívy EÚ na agentúry by nemala oslabiť kontrolu Európskeho parlamentu nad výkonnou mocou EÚ, ako sa stanovuje v článku 14 Zmluvy o EÚ;
- E. keďže zmluvy neobsahujú vymedzenie pojmu decentralizovaná agentúra ani všeobecný opis právomocí, ktoré možno preniesť na agentúry;
- F. keďže viaceré agentúry majú svoj právny základ v článku 352 ZFEÚ a iné sú založené na osobitnom odvetvovom právnom základe;

Štvrtok 14. februára 2019

- G. keďže spoločné vyhlásenie a spoločný prístup z roku 2012 sú výsledkom práce medziinštitucionálnej pracovnej skupiny pre regulačné agentúry, ktorú zriadila Európska komisia, Európsky parlament a Rada na posúdenie koherentnosti, efektívnosti, zodpovednosti a transparentnosti agentúr po tom, ako návrh Komisie z roku 2005 uzatvorí medziinštitucionálnu dohodu o regulačných agentúrach nezískal v Rade a Európskom parlamente dostatočnú podporu;
- H. keďže spoločný prístup obsahuje ustanovenia o štruktúre agentúr a ich riadení, ako aj o ich prevádzke, plánovaní činnosti, financovaní, správe rozpočtových prostriedkov, rozpočtových postupoch, zodpovednosti, kontrolách a transparentnosti, ktoré pomáhajú zabezpečovať parlamentnú kontrolu nad decentralizovanými agentúrami;
- I. keďže napriek tomu, že agentúry sú vo všeobecnosti pozitívne oceňované, v niekoľkých prípadoch sa ojedinele stretli s nedôverou k svojim vedeckým a technickým stanoviskám;

Hlavné pripomienky

1. konštatuje, že mechanizmy na zabezpečenie zodpovednosti agentúr sú súčasťou zmlúv, zakladajúcich nariadení, judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, ako aj spoločného vyhlásenia a spoločného prístupu; zdôrazňuje, že prostredníctvom prenesenia právomoci má Európsky parlament právomoc kontrolovať decentralizované agentúry, čo sa však v zmluvách podrobne neuvádza; v tejto súvislosti berie na vedomie nezáväznú povahu spoločného vyhlásenia a spoločného prístupu; vyjadruje však poľutovanie nad tým, že inštitúcie ešte neschválili záväzný regulačný rámec;
2. poukazuje na to, že Európsky parlament vykonáva kontrolu nad agentúrami rôznymi spôsobmi:
 - ako jedna zložka rozpočtového orgánu pri svojom rozhodovaní o príspevkoch pre agentúry z rozpočtu EÚ;
 - ako orgán udeľujúci absolútorium;
 - menovaním členov do riadiacich rád jednotlivých agentúr;
 - postupom menovania (alebo odvolávania) výkonného riaditeľa;
 - konzultovaním pracovných programov;
 - predkladaním výročných správ;
 - inými spôsobmi (návštevami delegácií, prostredníctvom kontaktných skupín alebo jednotlivcov, výmenami názorov, vypočutiami, briefingmi, poskytovaním odborných znalostí);
3. konštatuje, že ustanovenia zakladajúcich nariadení sa v rôznej miere odlišujú od mechanizmov zodpovednosti a parlamentnej kontroly stanovených v spoločnom prístupe, čo môže byť spôsobené veľmi odlišnými úlohami a funkciami jednotlivých agentúr;
4. poznamenáva, že parlamentné výbory svoju kontrolnú úlohu napriek rozdielnym ustanoveniam zakladajúcich nariadení vykonávajú aktívne;
5. berie na vedomie vykonávanie spoločného vyhlásenia, spoločného prístupu a plánu tohto prístupu agentúrami Únie; zdôrazňuje najmä odporúčania medziinštitucionálnej pracovnej skupiny pre decentralizované agentúry, ktoré schválila Konferencia predsedov 18. januára 2018; konštatuje, že nadväzujúcim zasadnutím, ktoré sa konalo 12. júla 2018, sa práca medziinštitucionálnej pracovnej skupiny považuje za ukončenú;

Štvrtok 14. februára 2019

Odporúčania

6. domnieva sa, že snaha o zjednodušenie určitých ustanovení v zakladajúcich nariadeniach agentúr týkajúcich sa ich mechanizmov správy a zodpovednosti by mohla byť výraznejšia, berúc do úvahy rôzne typy súčasných agentúr a s cieľom vymedziť všeobecné zásady vzťahu medzi inštitúciami EÚ a agentúrami; poukazuje na to, že tieto otázky by tiež mali byť riešené v posúdení vplyvov vždy, keď sa navrhuje zriadenie agentúry; zdôrazňuje, že agentúry musia mať určitý stupeň organizačnej flexibility, aby sa mohli lepšie prispôsobiť plánovaným úlohám a potrebám, ktoré vznikajú pri vykonávaní ich povinností; víta vnútornú organizáciu agentúr, ktoré pôsobia v podobných oblastiach, založenú na jednom alebo viacerých klastroch;

7. vyzýva preto na dôkladné posúdenie uplatňovania spoločného prístupu vo všetkých jeho aspektoch, spolu s podrobnými analytickými dokumentmi podobnými tým, ktoré boli vypracované v roku 2010, so zameraním na aspekty týkajúce sa riadenia, pričom sa preskúma najmä zlučiteľnosť ustanovení obsiahnutých v spolurozhodovacích a kontrolných právomociach Európskeho parlamentu a zohľadní potreba flexibility vzhľadom na rôznorodé prostredie decentralizovaných agentúr;

8. vyjadruje poľutovanie nad tým, že Európsky parlament ako hlavný garant dodržiavania zásady demokracie v EÚ nebol v plnej miere zapojený do postupu výberu nového sídla agentúr EMA a EBA; v tejto súvislosti pripomína svoju požiadavku, aby sa čo najskôr zrevidovalo spoločné vyhlásenie a spoločný prístup z roku 2012, a zároveň pripomína záväzok Rady zapojiť sa do ich revízie a vyzýva Komisiu, aby do apríla 2019 predložila hĺbkovú analýzu spoločného vyhlásenia a spoločného prístupu, pokiaľ ide o umiestnenie decentralizovaných agentúr;

9. zdôrazňuje, že umiestnením sídla agentúry by nemal byť dotknutý výkon jej právomocí a úloh, jej riadiaca štruktúra, prevádzka jej hlavnej organizácie ani hlavné financovanie jej činností;

10. očakáva, že v budúcnosti sa pri rozhodovaní o umiestnení alebo premiestnení sídiel agentúr budú v plnej miere rešpektovať právomoci Európskeho parlamentu i Rady ako spoluzákodarcov; domnieva sa, že Európsky parlament by mal byť systematicky a za rovnakých podmienok ako Rada a Komisia zapojený do vymedzovania a posudzovania váhy kritérií na výber umiestnenia všetkých orgánov a agentúr Únie, a to transparentným spôsobom; poukazuje na to, že Európsky parlament, Rada a Komisia sa v medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva 13. apríla 2016 zaviazali k lojálnej a transparentnej spolupráci a že dohoda zdôrazňuje zásadu rovnosti spoluzákodarcov, ako je zakotvená v zmluvách; zdôrazňuje význam posilnenej výmeny informácií od počiatočných fáz budúcich postupov týkajúcich sa umiestnenia agentúr, keďže takáto skorá výmena by všetkým trom inštitúciám uľahčila uplatňovanie ich práv a výsad;

11. je presvedčený o tom, že rozhodnutie o umiestnení agentúry má obrovský význam, a domnieva sa, že inštitúcie Únie by mali zohľadňovať objektívne kritériá, ako je prístupnosť, administratívna súčinnosť a blízkosť k zainteresovaným stranám, aby dospeli k čo najlepšiemu rozhodnutiu;

12. v súlade s odporúčaniami medziinštitucionálnej pracovnej skupiny pre zdroje decentralizovaných agentúr žiada Komisiu, aby urýchlene predložila hodnotenie agentúr s viacerými pracoviskami, pričom na hodnotenie ich pridanej hodnoty by mala použiť jednotný prístup, v ktorom zohľadní vzniknuté náklady; žiada, aby sa na základe výsledkov tohto hodnotenia prijali zásadné opatrenia s cieľom znížiť vo vhodných prípadoch počet viacerých pracovísk;

13. navrhuje, že na základe preskúmania spoločného vyhlásenia by sa malo znova uvažovať o vypracovaní medziinštitucionálnej dohody (MID) o agentúrach a že takáto dohoda by mala obsahovať ustanovenia o preskúmaní zásad pre zriaďovanie a fungovanie agentúr každých päť rokov, pričom by sa malo čerpať z odborných znalostí skupiny významných osôb;

14. domnieva sa, že táto MID by mala rešpektovať právomoci Európskeho parlamentu v spolurozhodovacích postupoch a mala by sa vzťahovať aj na vzťah medzi agentúrou a inštitúciami členského štátu, v ktorom sa nachádza, ako aj na opatrenia v oblasti transparentnosti, postupy na zabránenie konfliktu záujmov a na zabezpečenie rodovej vyváženosti medzi členmi riadiacich a poradných orgánov a uplatňovanie hľadiska rodovej rovnosti vo všetkých činnostiach agentúr;

Štvrtok 14. februára 2019

15. je presvedčený, že pri vypracúvaní takejto MID by sa malo zohľadňovať aj niekoľko konkrétnych návrhov na posilnenie demokratického dohľadu, zvýšenie zodpovednosti agentúr Únie a posilnenie systému podávania správ Európskeho parlamentu, ako napríklad:

- stanovenie lehoty na odpoveď agentúr na otázky, ktoré im predkladá Európsky parlament alebo Rada;
- zabezpečenie poskytovania citlivých a dôverných informácií a konzultácií s parlamentnými výbormi, ak sa to vyžaduje;
- zváženie, či by mal alebo nemal určitý počet členov príslušných riadiacich rád vymenúvať Európsky parlament;
- posúdenie pridanej hodnoty účasti zástupcov/pozorovateľov Európskeho parlamentu na schôdzach rád orgánov dohľadu a skupín zainteresovaných strán agentúr;
- racionalizácia zapojenia Európskeho parlamentu do ročných a viacročných pracovných programov agentúr;
- zjednodušenie a harmonizácia povinnosti predkladania správ, najmä pokiaľ ide o výročnú správu o činnosti, správu o rozpočtovom a finančnom riadení a konečnú účtovnú závierku;
- podrobné informovanie Európskeho parlamentu o opatreniach prijatých s cieľom splniť odporúčania orgánu udeľujúceho absolútorium (nadväzujúce správy) a Dvora audítorov;

16. okrem toho sa domnieva, že úloha Európskeho parlamentu pri dohľade nad rozmerom správy decentralizovaných agentúr by sa mohla výrazne zlepšiť; okrem toho navrhuje posilnenie spolupráce so spoločnou parlamentnou kontrolnou skupinou a revíziu pravidiel pre služobné cesty do agentúr s cieľom umožniť lepší pravidelný kontakt medzi parlamentnými výbormi a agentúrami, ktoré patria do ich pôsobnosti;

17. navrhuje, aby Výbor pre ústavné veci v rámci preskúmania každých päť rokov, vychádzajúc z kontrolnej činnosti parlamentných výborov nad agentúrami, ktoré patria do ich pôsobnosti, a v nadväznosti na túto činnosť, uskutočnil každoročnú diskusiu o fungovaní a správe agentúr, po ktorej bude nasledovať, ak sa to považuje za vhodné a/alebo potrebné, rozprava v pléne s cieľom uľahčiť silnejší a štruktúrovanejší systém kontroly činnosti agentúr v rámci Európskeho parlamentu; okrem toho navrhuje, aby sa vzhľadom na úlohu agentúr ako sprostredkovateľov medzi EÚ a členskými štátmi uskutočnilo obdobie konzultácií s národnými parlamentmi, ak by si tieto parlamenty v danej veci želali akýmkoľvek spôsobom zasiahnuť;

18. domnieva sa, že agentúry Únie by mali uplatňovať pravidlá a zásady dobrej správy a lepšej právnej regulácie vrátane uskutočňovania otvorených verejných konzultácií o svojich predbežných návrhoch sekundárnych a terciárnych aktov, keď to oblasť pôsobnosti danej agentúry umožňuje; navrhuje, aby pre agentúry platili rovnaké pravidlá transparentnosti ako pre Komisiu, a to aj pravidlá a povinnosti vo vzťahu k zástupcom záujmových skupín;

19. zdôrazňuje, že agentúry Únie síce musia zabezpečiť vykonávanie všetkých úloh vyplývajúcich z regulačného rámca v plnej miere a v stanovenej lehote, ale zároveň by sa mali dôsledne pridržať svojich úloh a konať v súlade s mandátom, ktorým ich poverili Európsky parlament a Rada; domnieva sa, že je nevyhnutné, aby agentúry Únie boli pri vykonávaní svojich mandátov transparentné;

20. navrhuje, aby všetky agentúry mohli predkladať nezáväznú stanoviská k aktuálnym spisom vo svojej pôsobnosti;

21. ďalej je presvedčený, že v prípade akýchkoľvek budúcich zmien zmlúv by sa malo uvažovať o tom, ako možno agentúry ešte pevnejšie zakotviť v zmluvách, najmä s ohľadom na články 13 a 14 Zmluvy o EÚ a články 290 a 291 ZFEÚ, a to vložení jasného vymedzenia rôznych druhov agentúr, právomocí, ktoré im možno zveriť, a všeobecných zásad, ktoré zaručujú ich parlamentnú kontrolu;

Štvrtok 14. februára 2019

Rozpočtové otázky

22. konštatuje, že financovanie agentúr z poplatkov predstavuje v súčasnosti približne 1 miliardu EUR ročne, čo môže zmierniť tlak na rozpočet EÚ a môže predstavovať účinný spôsob financovania činností agentúr v prípadoch, keď to obchodný model umožňuje; vyjadruje však znepokojenie nad potenciálnymi konfliktmi záujmov, ktoré môžu vzniknúť, keď sa agentúry musia spoliehať na členské poplatky ako na svoj hlavný zdroj príjmov; trvá na tom, že treba zaviesť ochranné opatrenia, aby sa predišlo akémukoľvek typu konfliktu záujmov;
23. zdôrazňuje, že je potrebné zohľadniť v nasledujúcom VFR nové priority v oblasti klímy, udržateľnosti a ochrany životného prostredia a úlohy týkajúce sa vykonávania VFR pridelené jednotlivým agentúram;
24. poznamenáva, že hoci z hľadiska rozpočtového riadenia sa decentralizované agentúry vyznačujú viacerými podobnosťami, ukázalo sa, že univerzálne prístupy poškodzujú efektívne a účinné riadenie niektorých agentúr; považuje 5 % cieľ týkajúci sa zníženia počtu zamestnancov a vytvorenie rezervy na prerozdelenie medzi agentúrami za jednorazové opatrenie; opakuje svoj zámer vzniknúť v budúcnosti proti každému takémuto prístupu námietku;
25. so znepokojením konštatuje, že viaceré agentúry majú ťažkosti prilákať kvalifikovaných pracovníkov z dôvodu podmienok zamestnania; zastáva názor, že orgány Únie musia byť schopné prilákať kvalifikovaných pracovníkov, aby mohli efektívne a účinne plniť svoje úlohy; požaduje preto prijatie konkrétnych opatrení na splnenie týchto cieľov;
26. poznamenáva, že posilnená spolupráca medzi agentúrami pri spoločnom využívaní služieb viedla k úsporám, napríklad takých, ktoré sa dosiahli vytvorením spoločného portálu pre obstarávanie; podporuje ďalšie preskúmanie potenciálu spoločného využívania služieb buď medzi agentúrami, alebo medzi Komisiou a agentúrami s cieľom vytvoriť novú súčinnosť a optimalizovať existujúcu; domnieva sa, že v prípade potreby by sa mohla dosiahnuť ďalšia rozpočtová efektívnosť prostredníctvom úzkej spolupráce medzi orgánmi a agentúrami Únie, ktoré sa nachádzajú v bezprostrednej blízkosti, v oblasti služieb administratívnej podpory a správy zariadení;
27. poznamenáva, že rozpočty agentúr by sa mali vypracúvať v súlade so zásadou zostavovania rozpočtu podľa výkonnosti pri zohľadnení cieľov agentúry a očakávaných výsledkov jej úloh; požaduje tematický prístup pri zostavovaní rozpočtov decentralizovaných agentúr s cieľom lepšie stanoviť priority úloh agentúr, posilniť spoluprácu a vyhnúť sa prekryvaniu, najmä v prípade agentúr, ktoré pôsobia v rovnakej oblasti politiky;
28. so znepokojením konštatuje, že niektoré administratívne požiadavky sú neprimerané z hľadiska agentúr, ktoré nedosahujú určitú veľkosť; očakáva, že Komisia a Rada zabezpečia, aby uplatniteľné administratívne požiadavky boli úmerné finančným a ľudským zdrojom všetkých agentúr;
29. pripomína, že legislatívny postup vedie k úpravám pôvodného návrhu Komisie; so znepokojením konštatuje, že aktualizované finančné výkazy sa vo všeobecnosti stávajú dostupnými na konci legislatívneho postupu, ak k tomu vôbec dôjde; pripomína dvojitú úlohu Európskeho parlamentu a Rady ako legislatívneho a rozpočtového orgánu;
30. víta návrh revidovaného znenia rámcového nariadenia o rozpočtových pravidlách pre decentralizované agentúry, ktorý predložila Komisia, a predovšetkým plány, ktoré sú v ňom uvedené na posilnenie správy týchto agentúr;
31. zastáva však názor, že viaceré otázky zostávajú nevyriešené, a naliehavo vyzýva Komisiu, aby bezodkladne predložila hodnotenie agentúr s viacerými pôsobiskami, ako to odporučila medziinštitucionálna pracovná skupina, ako aj návrhy možných zlúčení, uzatvorenia a/alebo presunov úloh na Komisiu, a to na základe dôslednej a dôkladnej analýzy a za použitia jasných a transparentných kritérií, ako sa plánovalo v stanovách medziinštitucionálnej pracovnej skupiny, čo sa však nikdy nálezite nepreskúmalo z dôvodu chýbajúcich príslušných návrhov Komisie;
32. poznamenáva, že audit decentralizovaných agentúr je naďalej v plnej zodpovednosti Dvora audítorov, ktorý riadi a financuje všetky požadované administratívne postupy a postupy verejného obstarávania; opakuje, že audity, ktoré vykonávajú audítori zo súkromného sektora, spôsobili výrazný nárast administratívneho zaťaženia agentúr a v dôsledku času venovaného verejnému obstarávaniu a správe zmlúv o audite vznikli dodatočné výdavky, ktoré ešte viac zaťažili už aj tak sa znižujúce zdroje agentúr; zdôrazňuje, že je nevyhnutné vyriešiť tento problém v súlade so spoločným prístupom v rámci revízie rámcového nariadenia o rozpočtových pravidlách; vyzýva všetky strany zapojené do tejto revízie, aby čo najskôr objasnili túto otázku s cieľom výrazne znížiť nadmerné administratívne zaťaženie;

Štvrtok 14. februára 2019

33. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie Rade a Komisii, Európskemu dvoru audítorov a decentralizovaným agentúram EÚ.
