

Torek, 12. februar 2019

P8\_TA(2019)0078

## Izvajanje določb Pogodbe glede pristojnosti Parlamenta za politični nadzor nad Komisijo

### Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. februarja 2019 o izvajanju določb Pogodbe glede pristojnosti Parlamenta za politični nadzor nad Komisijo (2018/2113(INI))

(2020/C 449/04)

Evropski parlament,

- ob upoštevanju določb Pogodb, ki se nanašajo na politični nadzor Evropskega parlamenta nad Evropsko komisijo, zlasti členov 14, 17 in 25 Pogodbe o Evropski uniji in členov 121, 159, 161, 175, 190, 225, 226, 230, 233, 234, 249, 290, 291, 319 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije,
  - ob upoštevanju člena 17 Pogodbe o Evropski uniji, ki Komisijo pooblasti za spodbujanje splošnega interesa Unije in sprejemanje pobud v ta namen,
  - ob upoštevanju okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo,
  - ob upoštevanju Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje iz leta 2016 in Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju iz leta 2013,
  - ob upoštevanju svoje resolucije z dne 16. februarja 2017 o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe <sup>(1)</sup>,
  - ob upoštevanju svoje resolucije z dne 16. februarja 2017 o morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije <sup>(2)</sup>,
  - ob upoštevanju svojega sklepa z dne 7. februarja 2018 o reviziji Okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo, zlasti odstavkov 2 in 8, v katerih se ponovno potrdi, da postopek imenovanja vodilnih kandidatov (*Spitzenkandidaten*) vključuje uspešno ustavno in politično prakso, ki odraža medinstitucionalno ravnotežje iz Pogodb <sup>(3)</sup>,
  - ob upoštevanju svoje zakonodajne resolucije z dne 16. aprila 2014 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta o podrobnih določbah o uresničevanju pravice Evropskega parlamenta do preiskave in razveljavitvi Sklepa 95/167/ES, Euratom, ESPJ Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije <sup>(4)</sup> ter potekajočih medinstitucionalnih pogajanj,
  - ob upoštevanju poročila evropskega varuha človekovih pravic o sejah in pregledu dokumentov – skupni pritožbi 488/2018/KR in 514/2018/KR o imenovanju novega generalnega sekretarja Komisije ter priporočila v zvezi s tema zadevama,
  - ob upoštevanju Poslovnika, vključno s členom 52, ter člena 1(1)(e) in Priloge 3 sklepa konference predsednikov z dne 12. decembra 2002 o postopku odobritve samoiniciativnih poročil,
  - ob upoštevanju poročila Odbora za ustavne zadeve in mnenja Odbora za proračunski nadzor (A8-0033/2019),
- A. ker ima Parlament kot zakonodajno telo v institucionalnem okviru Unije, določenem v Pogodbah, nalogo, da izvaja politični nadzor nad Komisijo;

<sup>(1)</sup> UL C 252, 18.7.2018, str. 215.

<sup>(2)</sup> UL C 252, 18.7.2018, str. 201.

<sup>(3)</sup> UL C 463, 21.12.2018, str. 89.

<sup>(4)</sup> UL C 443, 22.12.2017, str. 39.

Torek, 12. februar 2019

- B. ker ima Parlament na voljo vrsto instrumentov, da Komisijo pozove k odgovornosti, kot so predlog nezaupnice (člen 17 PEU in člen 234 PDEU), možnost, da predsednika Komisije pozove, da posameznemu komisarju izreče nezaupanje (člen 118 Poslovnika Parlamenta), pravica do preiskave (člen 226 PDEU), pristojnost nadzora nad delegiranimi in izvedbenimi akti (člena 290 in 291 PDEU), pravica, da postavlja ustna in pisna vprašanja (člen 230(2) PDEU), in pravica, da proti Komisiji sproži sodne postopke zaradi vprašanja zakonitosti (člen 263 PDEU) ali zaradi opustitve ukrepanja;
- C. ker ima Parlament poleg tega celo vrsto orodij za nadzor upravljanja, s katerimi lahko proaktivno vpliva na evropsko politično agendo;
- D. ker je proračun najpomembnejše orodje za doseganje ciljev in strategij Evropske unije, zato je proračunski nadzor izjemno pomemben;
- E. ker postopek imenovanja vodilnih kandidatov odraža medinstitucionalno ravnotežje med Parlamentom in Komisijo in je utrdil in okreplil povezavo med tema institucijama, kar je privedlo do večje politizacije Komisije, zaradi česar bi bilo treba povečati parlamentarni nadzor nad njenimi izvršilnimi nalogami;
- F. ker člen 17 PEU določa, da predsednika Komisije izvoli Parlament na predlog voditeljev držav in vlad EU ob upoštevanju izidov evropskih volitev in posvetovanj s Parlamentom; ker člen 17 PEU določa tudi, da bi bilo treba enak postopek uporabiti tudi v primeru, če bi Parlament zavrnil predlaganega kandidata, vključno s posvetovanjem s Parlamentom;
- G. ker morajo vsi kandidati za komisarje pred nastopom funkcije kolegija komisarjev opraviti predstavitev pred Parlamentom in ker lahko Parlament ves čas mandata pregleduje zaveze in prednostne naloge, ki so jih izrazili kandidati med predstavitvami za svoje imenovanje ter oceni, ali zaradi osebnih ozadij izpolnjujejo zahteve, ki jih nalaga urad;
- H. ker ima Parlament v skladu s Pogodbama pravico, da glasuje o predlogu nezaupnice o delu Komisije kot celote, ne more pa izreči nezaupnice posameznemu komisarju;
- I. ker bi moral Parlament kljub kolektivni odgovornosti kolegija komisarjev zagotavljati učinkovit politični nadzor nad delom vsakega posameznega komisarja;
- J. ker je nedavno imenovanje novega generalnega sekretarja Komisije sprožilo velike pomisleke glede vloge in političnega vpliva visokih uradnikov Komisije;
- K. ker bo treba izvesti nov postopek, ki bo upošteval pravila za zasedbo delovnega mesta generalnega sekretarja Komisije, ko bodo leta 2019 imenovani novi predsednik Komisije in novi komisarji;
- L. ker ima Komisija v skladu s Pogodbo obveznost, da Parlamentu redno poroča, in sicer: vsako leto o splošnih dejavnostih Unije (člen 249 PDEU); vsaka tri leta o uporabi določb o nediskriminaciji in državljanstvu Unije (člen 25 PDEU); o rezultatih večstranskega nadzora ekonomske politike (člen 121(5) PDEU); vsaka tri leta o napredku, doseženem na področju socialne politike (člena 159 in 161 PDEU); vsaka tri leta o napredku, doseženem pri uresničevanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije (člen 175 PDEU); vsako leto o raziskovalnih dejavnostih v Uniji (člen 190 PDEU); vsako leto o boju proti goljufijam (člen 325 PDEU) in v primeru, da vodi pogajanja s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (člen 207 PDEU);
- M. ker mora poleg tega Komisija, kar zadeva sekundarno zakonodajo, pregledati in oceniti različne direktive in uredbe ter poročati o ugotovitvah;
- N. ker je Parlament s sprejetjem Okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo pridobil še en vzvod, s katerim lahko vpliva na zakonodajni program, ki ga vsako leto predlaga Komisija v svojem delovnem programu;
- O. ker je Parlament s sprejetjem Lizbonske pogodbe postal resnični sozakonodajalec na proračunskem področju in ima nalogo, da Komisiji podeli razrešnico za izvrševanje proračuna;

**Torek, 12. februar 2019**

- P. ker je z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe razširil svoj vpliv in nadzira tudi zunanje politike, saj je pridobil pooblastilo, da izda soglasje pri sklenitvi mednarodnih sporazumov, in ga mora zato Komisija v vseh fazah pogajanj o teh sporazumih nemudoma in izčrpno obveščati (člen 218 PDEU in člen 50 PEU);
- Q. ker so pogoji, pod katerimi so potekala pogajanja z Združenim kraljestvom o izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije, zgladni, kar zadeva njihovo preglednost in vključenost Parlamenta;
- R. ker se med delegiranimi in izvedbenimi akti zelo razlikuje obseg pravic Parlamenta do nadzora; ker ima Parlament pravico do vložitve veta na delegirani akt in/ali do preklica pooblastila, v primeru izvedbenih aktov pa ima precej manjši vpliv;
- S. ker je pojem izvršilne oblasti EU zaradi sedanje institucionalne strukture Unije in nenatančne opredelitve izvršilne oblasti v Pogodbah zapleten in razdrobljen med evropsko, nacionalno in regionalno ravno;
- T. ker je tesnejše sodelovanje Evropskega parlamenta ter nacionalnih in regionalnih parlamentov v skladu s svojimi ustavnimi pristojnostmi in s členom 10(2) PEU ključnega pomena, da se bo obravnavalo vprašanje parlamentarnega nadzora izvršilnih funkcij pri izvajanju evropske zakonodaje;
- U. ker sta preglednost in močna vključenost Parlamenta v pogajanja z Združenim kraljestvom pozitivno vplivali na njihov izid in ustvarili ozračje zaupanja in enotnosti ter bi zato morali služiti kot navdih za prihodnje mednarodna pogajanja;

**Glavne ugotovitve**

1. opozarja, da je nadzor nad organi EU ena od glavnih nalog Evropskega parlamenta in da je odgovornost Komisije Parlamentu temeljno načelo delovanja EU in notranjega demokratičnega nadzora;
2. meni, da Parlament ne izkorišča vseh instrumentov političnega nadzora nad izvršilno oblastjo, za kar obstaja več razlogov, nekateri so povezani z institucionalno strukturo Unije, nekateri pa so na primer posledica spreminjajoče se medinstitucionalne dinamike, zaradi katere je nekatere instrumente težko uporabljati ali pa niso dovolj učinkoviti;
3. priznava potencial in uspešno izvedbo postopka imenovanja vodilnih kandidatov, pri čemer imajo vsi evropski državljani neposredno besedo pri izbiri predsednika Komisije, tako da glasujejo za seznam, ki ga vodi njihov prednostni kandidat; zato odločno podpira nadaljevanje te prakse za prihodnje evropske volitve in spodbuja vse politične sile, naj sodelujejo v tem postopku;
4. opozarja, da zaradi tesnejše politične povezave med Parlamentom in Komisijo, ki je posledica postopka imenovanja vodilnih kandidatov, parlamentarni nadzor nad Komisijo ne bi smel biti milejši;
5. opozarja, da je prag za predlog nezaupnice, določen v Pogodbah, ohraniti učinkovito uporabo tega instrumenta v resnih primerih; priznava, da možnost predloga nezaupnice kot v večini parlamentarnih demokracij običajno deluje odvračilno; v okviru prihodnje spremembe Pogodb kljub temu predlaga, da se preučijo možnosti, da se primerno zniža prag, pri čemer se ohrani institucionalno ravnotežje, predvideno v Pogodbah;
6. poudarja, da je politizacija Komisije neposredna posledica sprememb, uvedenih z Lizbonsko pogodbo; ugotavlja, da te spremembe niso vključevale sprejetja določb, na podlagi katerih bi bilo mogoče posameznega komisarja pozvati k odgovornosti;
7. globoko obžaluje dejstvo, da Komisija po besedah varuha človekovih pravic pri imenovanju generalnega sekretarja ni ravnala v skladu z besedilom ali duhom ustreznih pravil;

Torek, 12. februar 2019

8. opozarja, da izvršilna oblast EU v Pogodbah ni jasno opredeljena in da se pristojnost institucij na različnih področjih politike razlikuje glede na to, ali gre za področje deljene ali izključne pristojnosti Unije;
9. meni, da je treba uvesti pravi dvodomni zakonodajni sistem, ki bo vključeval Svet in Parlament, Komisija pa bo opravljala funkcijo izvršilne veje oblasti;
10. poudarja, da vlogo Parlamenta pri nadzoru nad izvršilno vejo oblasti dopolnjujejo podobne pristojnosti nacionalnih parlamentov v zvezi z njihovo izvršilno vejo oblasti, ko gre za evropske zadeve; meni, da je taka odgovornost temelj vloge domov nacionalnih parlamentov v Evropski uniji;
11. meni, da Parlament težje izvaja funkcijo nadzora nad izvršilno oblastjo v skladu s členom 14 PEU, včasih pa je sploh ne more izvajati, saj ni jasnega seznama pristojnosti in politik Unije, poleg tega so pristojnosti večplastno porazdeljene med evropskimi, nacionalnimi in regionalnimi izvršilnimi vejami oblasti;
12. želi spomniti, da Evropski svet na podlagi Pogodb nima zakonodajnih funkcij ali pravice do zakonodajne pobude; je zaskrbljen, ker je Evropski svet v zadnjih letih v nasprotju z duhom in besedilom Pogodb sprejel številne pomembne politične odločitve zunaj okvira Pogodb, kar pomeni, da Parlament ni imel dejanskega nadzora nad njimi, s čimer se spodkopava demokratična odgovornost, ki je bistvena za tovrstne evropske politike;
13. opozarja, da ima Parlament v skladu s Pogodbo pomembna pooblastila za politični nadzor v okviru letnega proračunskega postopka in postopka podelitve razrešnice;
14. opozarja, da je razrešnica letni politični postopek, ki zagotavlja naknadni demokratični nadzor nad izvrševanjem proračuna Evropske unije s strani Komisije pod njeno odgovornostjo in v sodelovanju z državami članicami;
15. poudarja, da se je postopek razrešnice izkazal za močno orodje, ki je vplivalo na pozitivni razvoj proračunskega sistema EU, finančno poslovanje, oblikovanje programa in način opredelitve in izvajanja politik EU, hkrati pa prispevalo k povečanju politične moči Parlamenta;
16. poudarja, da člen 318 PDEU dodaja nov instrument v zbirko orodij za razrešnico: oceno financ Unije glede na dosežene rezultate;
17. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da ni pravih pravnih sankcij, če se Parlament odloči, da Komisiji ne podeli razrešnice; kljub temu meni, da zavrnitev podelitve razrešnice ne daje močnega političnega signala, saj pomeni, da Parlament nima zadostnega zaupanja v odgovornost Komisije, zato ne bi smela ostati brez odgovora Komisije, temveč bi morala voditi k uvedbi dokončnih nadaljnjih ukrepov za izboljšanje razmer;
18. obžaluje, da ni lojalnega sodelovanja s Svetom, zato ni mogoče pregledati proračuna Sveta prek institucionalne prakse proračunske razrešnice Parlamenta, in da ta položaj resno krši obveznosti iz Pogodbe, v skladu s katerimi Parlament nadzoruje celoten proračun Unije;
19. predlaga, naj se z namenom razširitve pristojnosti Parlamenta za proračunski nadzor na celoten proračun Unije začnejo pogajanja med Svetom, Komisijo in Parlamentom, da se zagotovi pravica Parlamenta do dostopa do informacij o tem, kako Svet izvršuje proračun, bodisi neposredno ali prek Komisije, ter da Svet odgovarja na pisna vprašanja Parlamenta ter se udeležuje predstavitev in razprav o izvrševanju proračuna; meni, da bi moral Parlament, če ta pogajanja niso uspešna, razrešnico podeliti le Komisiji in v splošno razrešnico vključiti ločene resolucije v zvezi z različnimi institucijami, organi in agencijami Unije ter tako zagotoviti, da se noben del proračuna EU ne izvaja brez ustreznega nadzora;
20. želi spomniti, da institucije še niso uresničile zaveze o uvedbi meril za razmejitev uporabe delegiranih in izvedbenih aktov, kljub temu pa se je z medinstitucionalnim sporazumom o boljši pripravi zakonodaje izboljšala preglednost postopka za delegirane akte;

**Torek, 12. februar 2019**

21. ponovno opozarja, da mora Komisija v skladu s členom 247 finančne uredbe Parlamentu do 31. julija naslednjega proračunskega leta sporočiti celovit sklop finančnih poročil in poročil o odgovornosti, ki bodo vključevali zlasti končne konsolidirane računovodske izkaze, letno poročilo o upravljanju in uspešnosti ter oceno financ Unije glede na dosežene rezultate iz člena 318 PDEU; vztraja, da bi moralo letno poročilo o upravljanju in uspešnosti vsebovati oceno vseh preventivnih in popravnih ukrepov, sprejetih zato, da financiranje ne bi postalo podlaga za korupcijo ali nasprotje interesov;

### **Priporočila**

22. predlaga, naj se instrumenti, s katerimi se Komisija pozove k odgovornosti, in instrumenti za nadzor upravljanja združijo, da bodo čim bolj učinkoviti;

23. vztraja, da je treba zagotoviti, utrditi in okrepiti zakonodajna pooblastila in nadzorne pravice Parlamenta, tudi z medinstitucionalnimi sporazumi ter tako, da Komisija uporabi ustrezno pravno podlago;

24. meni, da mora Parlament spremeniti svoje delovne metode, da bi okrepil izvrševanje političnega nadzora nad Komisijo;

25. poziva Komisijo, naj resneje upošteva zakonodajne pobude, ki jih začne Parlament v skladu s členom 225 PDEU; poziva naslednjega predsednika Komisije, naj se zaveže temu cilju, in v zvezi s tem pozdravlja izjave vodilnih kandidatov; upa, da bo na podlagi več pobud podan zakonodajni predlog; opozarja, da mora Komisija v skladu s členom 10 medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje nemudoma in podrobno obravnavati zahteve za predloge aktov Unije;

26. izreka pohvalo Komisiji, ker se je pozitivno odzvala na priporočila Parlamenta iz resolucije z dne 16. februarja 2017 o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe;

27. meni, da je treba resno preučiti možnost, da se v okviru prihodnje spremembe Pogodb podeli pravica do zakonodajne pobude, čeprav Parlament v skladu z obstoječimi Pogodbami nima formalne pravice do zakonodajne pobude;

28. spodbuja izmenjavo primerov dobre prakse v zvezi s parlamentarnim nadzorom med nacionalnimi parlamenti, na primer z rednim organiziranjem razprav med posameznimi ministri in specializiranimi odbori v nacionalnih parlamentih pred sejami Sveta in po njih ter v ustreznem roku in okviru tudi s komisarji, pa tudi srečanja Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov; spodbuja vzpostavitev redne izmenjave uradnikov institucij in uslužbencev političnih skupin med administracijo Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, Evropskim odborom regij in organi regij držav članic, ki imajo zakonodajne pristojnosti;

29. meni, da bi ustanovitev letnega evropskega tedna omogočila poslancem Evropskega parlamenta in komisarjem, zlasti podpredsednikom, pristojnim za grozde, da bi v vseh nacionalnih parlamentarnih skupščinah razpravljali o evropski agendi in jo pojasnjevali, skupaj s poslanci in predstavniki civilne družbe; meni, da bi lahko ta pobuda okrepila demokratično odgovornost Komisije, ki jo zahteva Lizbonska pogodba;

30. poziva Parlament, naj poveča zmogljivost za nadzor priprave in izvajanja delegiranih in izvedbenih aktov;

31. pozdravlja sedanja prizadevanja treh institucij, da določijo jasna merila za določitev, kako naj se uporabljajo delegirani in izvedbeni akti; poziva k čimprejšnji uporabi teh meril;

32. poziva nacionalne in po potrebi regionalne parlamente, naj povečajo svojo zmogljivost za nadzor izvršilne oblasti, ko odločajo ali predlagajo predpise o izvajanju ali prenosu evropske zakonodaje;

33. meni, da je treba pri prihodnji spremembi Pogodb izboljšati instrumente, da bodo morali posamezni komisarji ves čas svojega mandata odgovarjati Parlamentu, kar v omejenem obsegu že vsebujejo določbe v okvirnem sporazumu o odnosih med Evropskim parlamentom in Komisijo;

Torek, 12. februar 2019

34. poziva Komisijo in Svet, naj v skladu z načelom lojalnega sodelovanja vzpostavi politični dialog o predlogu uredbe Parlamenta o pravici do preiskave, da se Parlamentu dodelijo učinkovita pooblastila, ki mu omogočajo izvajanje tega osnovnega parlamentarnega instrumenta za nadzor nad izvršilno vejo oblasti, kar je nujno potrebno v parlamentarnih sistemih po vsem svetu;

35. je prepričan, da so parlamentarna vprašanja uporabno orodje nadzora; meni, da je treba zato natančno oceniti kakovost odgovorov Komisije na vprašanja poslancev ter število in kakovost teh vprašanj;

36. meni, da je čas za vprašanja pomemben element parlamentarnega nadzora nad izvršilno oblastjo; prosi konferenco predsednikov, naj čas za vprašanja v skladu s členom 129 Poslovnika ponovno uvrsti na dnevni red plenarnega zasedanja;

37. ponovno poziva Komisijo, naj pregleda svoje administrativne postopke za imenovanje generalnega sekretarja, generalnih direktorjev in direktorjev, da se zagotovi, da se bodo izbrali najboljši kandidati, in sicer na čim bolj pregleden način in ob upoštevanju enakih možnosti;

o

o o

38. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu, Komisiji, nacionalnim parlamentom držav članic in Evropskemu odboru regij.

---