



Dokument ze zasedání

A8-0033/2019

28.1.2019

ZPRÁVA

o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se pravomoci Parlamentu
vykonávat politickou kontrolu Komise
(2018/2113(INI))

Výbor pro ústavní záležitosti

Zpravodajka: Mercedes Bresso

OBSAH

	Strana
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ – SHRNUJÍCÍ SKUTEČNOSTÍ A ZJIŠTĚNÍ	3
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	11
STANOVISKO VÝBORU PRO ROZPOČTOVOU KONTROLU	19
INFORMACE O PŘIJETÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU	26
JMENOVIČNÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU	27

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ – SHRNUTÍ SKUTEČNOSTÍ A ZJIŠTĚNÍ

Postup a zdroje

Zpravodajka byla dne 31. května 2018 pověřena úkolem vypracovat zprávu o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících parlamentní kontroly Komise.

Po svém jmenování zpravodajka sbírala informace a vycházela mimo jiné z následujících zdrojů:

- slyšení, které se konalo ve Výboru pro ústavní záležitosti dne 10. října 2018,
- posouzení dopadu *ex post* zpracované parlamentní výzkumnou službou EPRS pod názvem „Parlamentní kontrola Evropské komise: uplatňování ustanovení Smlouvy“.

Zjištění ze zkoumání věci

Parlamentní dohled je nezbytným předpokladem demokratické legitimacy. V důsledku změn v procesu tvorby právních předpisů, ke kterým došlo v poslední době, a větší legislativní role exekutivního orgánu vyvstala potřeba posílit postupy parlamentní kontroly. Tento jev není v institucionální struktuře Unie ničím cizím v době, kdy Komise získává prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci legislativní pravomoci, narůstá její „politizace“ a je více třeba posílit vymáhání dodržování právních předpisů a podpořit tak jejich efektivnost. Proto bude cílem této zprávy kriticky posoudit kontrolní úlohu Parlamentu ve vztahu ke Komisi a aktualizovat ji tak, aby odpovídala zmíněnému novému institucionálnímu vývoji.

Stávající nástroje pro parlamentní kontrolu Komise

Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu (článek 17 SEU). Parlament odvozuje své pravomoci dohledu nad Komisí ze Smluv, ale taktéž ze zdrojů v sekundárních právních předpisech nebo z interinstitucionálních dohod, jako je rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí a interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů.

Nástroje pro parlamentní kontrolu lze zařadit do jedné z níže uvedených kategorií:

- **Volba předsedy a jmenování Komise**

Volba předsedy Komise (články 14 a 17 SEU)

Podle Smlouvy navrhuje kandidáta na předsedu Komise hlavy států EU, a to se zřetelem k výsledkům voleb do Evropského parlamentu (článek 17 SEU). Kandidát je volen Parlamentem (článek 14 SEU).

Proces jmenování vedoucích kandidátů, s nímž Parlament poprvé přišel v roce 2014, propojil Parlament a Komisi silnější vazbou, která společně se zavedenou praxí konání slyšení navržených kandidátů na komisaře vytvořila určitou formu řízení dohledu Parlamentu. Proces jmenování vedoucích kandidátů (nebo též tzv. volebních lídrů) není formálním požadavkem Smlouvy, nýbrž politickým procesem, který zavedl Parlament v roce 2014 a který vedl ke jmenování předsedy Junckera jako volebního lídra PPE předsedou Komise.

Teprve se uvidí, jakou podobu bude mít proces jmenování vedoucích kandidátů v rámci voleb v roce 2019, a to s přihlédnutím k doporučením daným v rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 7. února 2018 o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí. Tento proces je zásadním krokem k posílení vazby mezi Parlamentem a Komisí a měl by být ještě více upevněn stanovením podrobnějších podmínek jeho uplatňování.

Jmenování Komise (články 14 a 17 SEU)

Od roku 1995 se od navržených kandidátů na komisaře vyžaduje, aby předstoupili před Parlament při veřejném slyšení s příslušnými výbory – tuto praxi zavedl Parlament a následně se jí dostalo formálního zakotvení v jeho jednacím řádu, jakkoli nejde o postup stanovený ve Smlouvách. O Komisi jako celku pak hlasuje Parlament a musí udělit souhlas s jejím jmenováním. Došlo ke třem případům, kdy navržení kandidáti na komisaře svou kandidaturu stáhli na základě negativního výsledku svého slyšení v Parlamentu (Rocco Buttiglione v roce 2004, Rumjana Jelevová v roce 2010 a Alenka Bratušeková v roce 2014).

V případě, že komisař během svého funkčního období zásadním způsobem změní své portfolio nebo dojde k výrazné proměně složení Komise, musí se příslušní komisaři znovu dostavit k veřejnému slyšení v Parlamentu. Mezi lety 2010–2018 se uskutečnilo pět dodatečných veřejných slyšení s navrženými kandidáty na komisaře.

- Nástroje, jimiž je možné pohnat Komisi k zodpovědnosti

Návrh na vyslovení nedůvěry (článek 17 SEU a článek 234 SFEU)

Pravomoc Parlamentu vyslovit nedůvěru Komisi lze chápat jako hlasování o nedůvěře orgánu výkonné moci. Parlament má právo vyslovit nedůvěru Komisi dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu. Podle jednacího řádu Parlamentu (článek 119) může takovýto návrh předložit jedna desetina poslanců EP.

Doposud nebyl žádný s osmi návrhů na vyslovení nedůvěry předložených Parlamentu přijat, ve většině případů byla požadovaná prahová hodnota (dvoutřetinová většina) příliš vysoká. V roce 1999 Santerova Komise odstoupila dříve, než ji Parlament stihl přimět k rezignaci. Stalo se tak poté, co Parlament odmítl udělit Komisi absolutorium za rok 1996.

Vyslovení nedůvěry některému z členů Komise

Smlouvy nestanoví individuální odpovědnost komisařů, nýbrž pojímá Komisi jako sbor kolektivně odpovědný Parlamentu. Podle rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí však může Parlament požádat předsedu Komise, aby vyslovil nedůvěru některému z členů Komise. Pokud tak předseda Komise odmítne učinit, musí své důvody vysvětlit v Parlamentu. Toto ustanovení nebylo dosud nikdy uplatněno.

Vyšetřovací právo (článek 226 SFEU)

Podle článku 226 SFEU má Parlament právo zřídit dočasný vyšetřovací výbor, který by zkoumal obvinění z porušování práva Unie nebo z nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování. Tentýž článek dává Parlamentu právo podnětu, které mu umožňuje předložit návrh nařízení o podrobných ustanoveních o výkonu jeho vyšetřovacího práva, které by mělo

být přijato po obdržení souhlasu Rady a Komise.

Všechna vyšetřování, která dosud Parlament vedl prostřednictvím vyšetřovacích výborů, ukázala, že stávající právní rámec¹ je příliš omezující, pokud jde o možnost předvolávat jednotlivé svědky, žádat přístup k dokumentům a ukládat sankce ve snaze prosadit vyšetřovací pravomoci Parlamentu. Parlamentní návrh nařízení o výkonu vyšetřovacího práva², který je stále předmětem jednání s Radou a Komisí, má za cíl zvýšit pravomoci Parlamentu v těchto oblastech.

Od roku 2009 zřídil Parlament dva vyšetřovací výbory – pro měření emisí v automobilovém průmyslu (EMIS) a pro praní peněz, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky (PANA).

I když platná právní ustanovení neumožňují závazná doporučení, zdá se, že je Komise bere vážně, jak tomu bylo s výstupy práce výboru EMIS. Je tomu tak dozajista díky silnější politické vazbě mezi Parlamentem a Komisí, zejména od voleb v roce 2014.

Parlamentní kontrola aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů

Akty v přenesené pravomoci umožňují Komisi přijímat normy obecné platnosti, prováděcí akty jsou pak svou povahou nelegislativními akty a jejich cílem je zajistit jednotné uplatňování právních předpisů ve všech členských státech EU. Vzhledem k této jejich odlišnosti má Parlament různé možnosti kontroly u aktů v přenesené pravomoci a u prováděcích aktů.

U aktů v přenesené pravomoci má Parlament právo vetovat akt nebo přenesení pravomoci zrušit, zatímco u prováděcích aktů nemá žádnou pravomoc je zablokovat. U prováděcích aktů je kontrolní pravomoc přesunuta na úroveň jednotlivých států: členské státy mají prostřednictvím „poradního a přezkumného postupu“ možnost utvářet obsah prováděcího aktu. Členské státy však v těchto orgánech zastupují jejich vlády a v závislosti na institucionální struktuře v jednotlivých členských státech mohou v některých z nich tato opatření zůstat zcela bez parlamentního dohledu. Je proto zásadní, aby byl parlamentní dohled zajištěn také na úrovni členských států, aby fungovala kontrola počínání výkonné moci v této oblasti.

Až do června 2018 se nikdy nestalo, že by Parlament zrušil přenesení pravomoci, pouze v osmi případech vyslovil námitky proti aktu v přenesené pravomoci přijatému Komisí. Kromě zmocnění Komise k přijetí aktů v přenesené pravomoci stanoví základní legislativní akt dobu, na kterou je tato pravomoc na Komisi přenesena. Trvání zmocnění může být na (1) dobu neurčitou, (2) dobu určitou s automatickým prodloužením a (3) dobu určitou bez možnosti jejího prodloužení. Podle statistických údajů bylo dáno zmocnění na dobu neurčitou pouze ve 13 případech, na dobu určitou s automatickým prodloužením ve 158 případech a dobu určitou ve 41 případech.

Jelikož počet prováděcích aktů v posledních letech narostl a protože při vypracovávání prováděcích aktů kontrolují Komisi výkonné orgány členských států, mělo by být zapojení

¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 19. dubna 1995 o pravidlech pro výkon vyšetřovacího práva Evropského parlamentu (Úř. věst. L 113, 19.5.1995, s. 1).

² P7_TA(2014)0429 a P7_TA(2012)0219.

Parlamentu posíláno v rovině parlamentní kontroly a měla by být zavedena jasná kritéria pro vymezení prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci.

Otázky k ústnímu a písemnému zodpovězení (čl. 230 odst. 2 SFEU)

Podle čl. 230 odst. 2 SFEU má Parlament možnost pokládat otázky k ústnímu a písemnému zodpovězení, ovšem pouze Komisi, nikoli Radě, i když Rada a předseda Evropské rady souhlasili s tím, že budou na otázky Parlamentu dobrovolně odpovídat. Otázky lze proto považovat za do značné míry „měkký“ nástroj, kterým lze upozorňovat na problémy nebo žádat o více informací. Statistické údaje však ukazují, že Komise vždy zodpoví všechny otázky Parlamentu k písemnému zodpovězení, i když ne vždy dodrží stanovené lhůty. To ovšem neplatí pro otázky k ústnímu zodpovězení, protože o jejich zařazení na pořad jednání rozhoduje Konference předsedů.

Jednací řád Parlamentu (článek 129) umožňuje zařadit na pořad jednání tzv. dobu vyhrazenou pro otázky Komisi, což je běžný kontrolní nástroj v parlamentních demokraciích. V praxi se však již tato možnost nevyužívá, možná proto, že by ji bylo možno pokládat za překrývající se s plenárními schůzemi věnovanými odpovědím Komise na otázky k ústnímu zodpovězení.

Soudní řízení

Smlouva dává Parlamentu právo zahájit soudní řízení proti Komisi a požádat soud o přezkoumání legality určitého aktu Komise (článek 263 SFEU). Článek 265 SFEU dává Parlamentu právo zahájit soudní řízení proti Komisi z důvodu nečinnosti. I když je zahájení soudních řízení proti Komisi spíše vzácností (od roku 2009 se tak stalo v 10 případech, v 5 z nich dal Soudní dvůr Parlamentu za pravdu), Parlament, jak se zdá, využívá své pravomoci až jako krajní možnost, pokud všechny další možné kroky selžou.

- Nástroje pro řízení dohledu

Vedle nástrojů, kterými může Parlament pohnat Komisi k zodpovědnosti, umožňují nástroje pro řízení dohledu proaktivně a účinně utvářet politický a legislativní program EU.

Povinnost Komise podávat zprávy

Článek 249 SFEU ukládá Komisi povinnost zveřejnit souhrnnou zprávu o činnostech Unie, kterou podle článku 233 SFEU projednává Parlament na veřejném zasedání.

Komise musí v tříletých intervalech podávat Parlamentu zprávu, pokud jde o nediskriminaci a občanství Unie, přičemž musí zohlednit vývoj EU (článek 25 SFEU).

Dále by měla být Parlamentu předložena zpráva o výsledcích mnohostranného dohledu v rámci hospodářské politiky (čl. 121 odst. 5 SFEU).

Další zprávou, která musí být Parlamentu předložena, je výroční zpráva o pokroku při dosahování cílů článku 151, tj. článku týkajícího se sociální politiky (článek 159 SEU), a také výroční zpráva o sociálním vývoji v Unii (článek 161 SFEU).

Článek 175 SFEU požaduje, aby Komise předkládala zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské, sociální a územní soudržnosti a o způsobu, jakým k tomu přispěly různé prostředky stanovené v tomto článku. Tato zpráva se předkládá každé tři roky.

Zpráva, kterou by měla zaslat Komise v souladu s článkem 190 SFEU, by měla obsahovat informace o činnostech v oblasti výzkumu a technologického rozvoje a v oblasti šíření výsledků za uplynulý rok.

Při vedení jednání s třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi má Komise na základě článku 207 SFEU povinnost pravidelně podávat Parlamentu zprávu o pokroku těchto jednání.

Další každoroční zprávou, kterou má Komise předkládat Parlamentu, je zpráva podle čl. 325 odst. 2 SFEU týkající se ochrany finančních zájmů EU a boje proti podvodům.

Proaktivní utváření programu

Počátkem každého roku musí Komise zaslat Parlamentu zprávu obsahující její pracovní program na daný rok (článek 190 SFEU). Rámcová dohoda obsahuje podrobný harmonogram pro tento postup.

V prvním pololetí každého roku se koná pravidelný dialog mezi komisaři a příslušnými parlamentními výbory, po kterém následuje zpráva Konferenci předsedů výborů o výsledku tohoto dialogu a uskuteční se pravidelná výměna názorů mezi Konferencí předsedů výborů a místopředsedy Komise. Na této platformě vyjadřuje Parlament své priority pro pracovní program Komise, a Komise má podle rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí povinnost je následně zohlednit.

Každý rok v červnu předkládá Konference předsedů výborů Konferenci předsedů zprávu obsahující výsledky prověrky plnění pracovního programu Komise, priority Parlamentu pro nadcházející pracovní program Komise a inventuru výsledků probíhajícího dvoustranného dialogu s Komisí. Na červencovém dílčím zasedání je přijato usnesení nastiňující postoj Parlamentu k legislativním prioritám.

Rozprava o stavu Unie se koná na zářijovém plenárním zasedání ve Štrasburku. Ta činí politické priority Unie transparentnějšími a jsou tak předmětem parlamentní kontroly *ex ante*.

V průběhu měsíce září konají parlamentní výbory výměnu názorů s příslušnými komisaři věnovanou budoucím prioritám v každé z oblastí politiky, po níž se uskuteční následná schůzka mezi Konferencí předsedů výborů a sborem komisařů, a pokud je třeba, mezi Konferencí předsedů a předsedou Komise.

Pracovní program Komise na následující rok se přijímá v říjnu a předseda Komise jej předloží Parlamentu. Na prosincovém dílčím zasedání Parlament koná rozpravu a hlasuje o usnesení.

Legislativní podnět

Kromě stanovování legislativního programu dává Smlouva Parlamentu právo na kvazilegislativní podnět. Podle článku 225 SFEU může Parlament požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie. Komise není povinna takový návrh předložit, ale v případě, že na základě podnětu Parlamentu nekoná, musí sdělit Parlamentu své důvody. Od roku 2009 uplatnil Parlament článek 225 celkem 24krát, v 7 případech uspěl, byť i částečně, a z těchto podnětů vzešel legislativní návrh Komise nebo jiná odpovídající činnost.

Monitorování a naplňování politických priorit a legislativního programu

V článku 6 přílohy VI jednacího řádu Parlamentu je podrobně upraven postup, jímž Parlament sleduje plnění závazků, které kandidáti na komisaře přijali, a priorit, které uvedli v průběhu slyšení.

Rozpočtový proces a absolutorium za plnění rozpočtu

Skutečnost, že je Parlament v rozpočtové oblasti spolunormotvůrcem, mu dává možnost do určité míry kontrolovat Komisi, protože neschválení rozpočtu na začátku rozpočtového roku omezuje měsíční výdaje z rozpočtu na prozatímní dvanáctiny, což by se mohlo negativně projevit tím, že Komise bude schopna provádět víceleté programy. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost Parlament této možnosti nevyužil, v minulosti se tak ovšem stalo, a to v roce 1979 a v roce 1984.

Pokud jde o vynakládání prostředků z rozpočtu, má Parlament kontrolu nad jeho plněním, protože podle článku 319 SFEU může udělit absolutorium Komisi, které je jakýmsi posouzením toho, jak Komise plní rozpočet Unie. Od roku 2009 Parlament nikdy neodložil udělení absolutoria ani je neodmítl udělit, zřejmě proto, že Komise se často skutečně řídí doporučeními, která Parlament vysloví během postupu udělování absolutoria.

Zahraniční politika

Komise a Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) mají povětšinou povinnosti konzultovat s Parlamentem a podávat mu zprávy (podle článku 36 SEU a článků 218 a 328 SFEU). Zavedením požadavku, že Parlament musí udělit souhlas s uzavřením mezinárodních dohod (článek 218 SFEU), však Parlament získal výraznější roli ve vnějších vztazích a Komise má povinnost jej průběžně a plně informovat o vývoji jednání o takovýchto dohodách.

Zprávy o provádění a hodnocení

Zprávy o provádění jsou dalším novým nástrojem parlamentní kontroly výkonné moci, protože obsahují doporučení a utvářejí budoucí politiku na základě analýzy dosavadního provádění.

Hlavní závěry a doporučení

Celkově vzato se zdá, že Parlament má k dispozici velmi účinné nástroje politické kontroly Komise. Je však podle všeho nutné zlepšit jejich uplatnitelnost a lépe je uzpůsobit výzvám, které jsou specifické pro institucionální strukturu EU.

Hlavní výzvy pro parlamentní dohled nad výkonnou mocí v EU

1. Ve Smlouvách chybí jednoznačná definice „výkonného orgánu“. V kontextu EU má výkon role „výkonného orgánu“ různou podobu v různých oblastech politiky, protože neexistuje úplný seznam oblastí politiky, u kterých má Komise výkonnou pravomoc. To tím pádem vyvolává některé zásadní problémy z hlediska parlamentního dohledu.
2. Výkonná moc je vícevrstevná, rozložená na evropské, vnitrostátní a někdy i regionální úrovni, což vyžaduje skutečnou demokratickou kontrolu vykonávanou volenými orgány na těchto jednotlivých úrovních.

3. Mohla by zahrnovat různé instituce pro různé politiky – Komisi (pro výlučné pravomoci), Komisi a členské státy (u politik ve sdíleném řízení), Radu a Evropskou radu (v případě SZBP).
4. Když Evropská rada překračuje funkce, které jí předepisuje Smlouva, a působí jako normotvůrce, fakticky to pro Parlament a vnitrostátní parlamenty znamená, že nemají žádnou kontrolu nad výkonnou mocí, jak je tomu například v případě evropského mechanismu stability (ESM) a rozpočtového paktu.
5. Další výzvou pro účinný parlamentní dohled je velice vysoká prahová hodnota hlasů poslanců potřebná ke spuštění některých kontrolních mechanismů, kupříkladu návrhu na vyslovení nedůvěry Komisi.
6. Ve Smlouvách chybí jednoznačná definice „výkonného orgánu“.
7. Komise má pouze kolektivní odpovědnost a neexistuje mechanismus, kterým by se mohli zodpovídat jednotliví komisaři.
8. Neexistuje žádný mechanismus parlamentní kontroly nad správními postupy Komise pro jmenování generálního tajemníka Komise a generálních ředitelů.
9. Tvorbě politického programu EU dominuje Evropská rada, což omezuje řídicí úlohu Parlamentu při dohledu.
10. Přestože legislativní třístranné rozhovory jsou důležitým nástrojem parlamentní demokracie, z hlediska účinného výkonu kontrolních funkcí Parlamentu představují výzvu. Kvůli konsenzuálnímu charakteru rozhodování EU je účinné uplatňování politické kontroly pro Parlament obtížnější.
11. Komise má tendenci odpolitizovat otázky vytvářením agentur a nabízením zdánlivě technických řešení politických problémů, takže pro Parlament je o to složitější, uplatňovat na tyto otázky účinně své kontrolní pravomoci.

Možné odpovědi na stávající výzvy:

1. Kvůli víceúrovňové výkonné moci EU je třeba, aby vnitrostátní parlamenty kontrolovaly své vlády ve věcech týkajících se EU stejně, jako Parlament kontroluje Komisi na úrovni Unie.
2. Výkonná moc EU by se měla zefektivnit a definovat, kdy Komise by se přeměnila na hlavní složku výkonné moci.
3. Vzhledem k tomu, že výkonná moc uvnitř EU má víceúrovňový charakter, měl by se zintenzivnit politický dialog mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, který by měl být zároveň smysluplnější a zásadnější, aniž by byly překračovány limity příslušných ústavních pravomocí, s cílem zahrnout také Evropskou radu a Radu Evropské unie, když jednájí jako orgány výkonné moci.
4. Legislativní pravomoci a práva na dohled náležející Parlamentu musí být zaručena, upevňována a posilována. Ve stejném duchu by Parlament mohl zvážit reformu svých pracovních postupů s cílem posílit výkon svých funkcí politické kontroly nad Komisí.

5. To by rovněž znamenalo posílení výkonné kapacity Komise v hospodářských a měnových politikách.
6. Provádění nástrojů dohledu, ale zejména těch, při nichž je Komise hnána k odpovědnosti, by měla doprovázet důkladná analýza, jak a proč došlo k pochybení.
7. V kontextu EU by lepší výsledky parlamentního dohledu mohlo přinést kombinování různých nástrojů dohledu, pokud jde o odpovědnost i řízení.
8. Existují nástroje, které v praxi nejsou uplatňovány (např. návrh na vyslovení nedůvěry). Vzhledem k tomu, že mezi Parlamentem a Komisí vzniká navržením vedoucích kandidátů na funkci předsedy Evropské komise silnější pouto, a vzhledem k tomu, že členové Komise se ztotožňují s politickými skupinami v Parlamentu, mohlo by v budoucnu být ještě těžší je použít.
9. Komise by se měla vážněji zabývat legislativními iniciativami, jež Parlament předkládá podle článku 225 SFEU.
10. Je třeba posílit výměnu osvědčených postupů parlamentní kontroly mezi vnitrostátními parlamenty, jako je pořádání pravidelných rozprav příslušných ministrů a specializovaných výborů ve vnitrostátních parlamentech před zasedáními Rady a po jejich skončení a diskusí s komisaři v příhodné situaci a přiměřené časové lhůtě a také setkání s vnitrostátními parlamenty k výměnám názorů s poslanci EP.
11. Při budoucí změně Smlouvy by bylo nezbytné pozměnit ustanovení týkající se návrhu na vyslovení nedůvěry tak, aby se snížil požadovaný práh pro jeho prosazení a zavedly postupy, na jejichž základě by byli Parlamentu odpovědni jednotliví komisaři po celou dobu svého funkčního období.
12. Je třeba urychleně přijmout návrh nařízení Parlamentu týkající se vyšetřovacího práva, aby byly Parlamentu svěřeny účinné pravomoci, které mu umožní výkon tohoto základního parlamentního nástroje, kterým je právo pohnat výkonnou moc k odpovědnosti.
13. Pro zajištění řádné parlamentní kontroly jsou nezbytná jasná pravidla pro vymezení hranice mezi prováděcími akty a akty v přenesené pravomoci.
14. Komise by měla přezkoumat správní postupy pro jmenování svého generálního tajemníka, generálních ředitelů a ředitelů; v souvislosti s další parlamentarizací institucionální struktury Unie by rovněž bylo možné zvážit parlamentní slyšení vysokých úředníků unijní exekutivy.

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se pravomocí Parlamentu v oblasti politické kontroly nad Komisí (2018/2113(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na ustanovení Smlouvy týkající se politického dohledu Evropského parlamentu nad Evropskou komisí, a zejména na články 14, 17 a 25 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a články 121, 159, 161, 175, 190, 225, 226, 230, 233, 234, 249, 290, 291, 319 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU),
- s ohledem na článek 17 SEU, který Komisi svěřuje pravomoc podporovat obecný zájem Unie a dává jí také monopol na přijímání iniciativ „k tomuto účelu“;
- s ohledem na rámcovou dohodu o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí,
- s ohledem na interinstitucionální dohodu (IID) o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2016 a na interinstitucionální dohodu o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení z roku 2013,
- s ohledem na své usnesení ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy¹,
- s ohledem na své usnesení ze dne 16. února 2017 o možném vývoji a změnách současného institucionálního uspořádání Evropské unie²,
- s ohledem na své rozhodnutí ze dne 7. února 2018 o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, a zejména na body 2 a 8 tohoto rozhodnutí, které dále potvrzují, že postup navržení vedoucích kandidátů (*Spitzenkandidaten*) na funkci předsedy Evropské komise spočívá v úspěšné ústavní a politické praxi odrážející interinstitucionální rovnováhu stanovenou Smlouvami³,
- s ohledem na své legislativní usnesení ze dne 16. dubna 2014 o návrhu nařízení Evropského parlamentu o pravidlech pro výkon vyšetřovacího práva Evropského parlamentu, kterým se zrušuje rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady a Komise 95/167/ES, Euratom, ESUO⁴ a na probíhající interinstitucionální jednání;
- s ohledem na zprávu evropské veřejné ochránkyně práv o schůzích a kontrole dokumentů – společných stížnostech 488/2018/KR a 514/2018/KR týkajících se jmenování nového generálního tajemníka Komise a na její doporučení v těchto věcech,
- s ohledem na svůj jednací řád včetně článku 52 a na čl. 1 odst. 1 písm. e) a přílohu 3

¹ Úř. věst. C 252, 18.7.2018, s. 215.

² Úř. věst. C 252, 18.7.2018, s. 201.

³ Přijaté texty, P8_TA(2018)0030.

⁴ Úř. věst. C 443, 22.12.2017, s. 39.

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 stanovisko Výboru pro rozpočtovou kontrolu (A8-0033/2019),
- A. vzhledem k tomu, že institucionální rámec Unie, který je zakotven ve Smlouvách, svěřuje Parlamentu jako legislativnímu orgánu Unie pravomoc politického dohledu nad Komisí;
- B. vzhledem k tomu, že Parlament má k dispozici soubor nástrojů, kterými může Komisi pohnat k odpovědnosti, jako jsou návrh na vyslovení nedůvěry (článek 17 SEU a článek 234 SFEU), možnost požádat předsedu Komise, aby vyslovil nedůvěru jednotlivému komisaři (čl. 118 odst. 10 jednacího řádu Parlamentu), vyšetřovací právo (článek 226 SFEU), pravomoc kontrolovat akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty (články 290 a 291 SFEU), právo pokládat otázky k ústnímu a písemnému zodpovězení (čl. 230 odst. 2 SFEU) a právo zahájit soudní řízení proti Komisi o otázce legality (článek 263 SFEU) nebo v případě nečinnosti Komise;
- C. vzhledem k tomu, že vedle těchto nástrojů má Parlament k dispozici škálu nástrojů pro řízení dohledu, díky nimž může proaktivně utvářet evropský politický program;
- D. vzhledem k tomu, že rozpočet je nejdůležitějším nástrojem Evropské unie pro plnění jejích cílů a strategií, a proto má rozpočtová kontrola klíčový význam;
- E. vzhledem k tomu, že v postupu navržení vedoucích kandidátů na funkci předsedy Evropské komise se odráží interinstitucionální rovnováha mezi Parlamentem a Komisí a že tento postup tudíž značně upevnil a posílil vazbu mezi oběma institucemi, čímž se Komise více politizuje a to by mělo vést k větší parlamentní kontrole jejích výkonných funkcí;
- F. vzhledem k tomu, že podle článku 17 SEU volí Parlament předsedu Komise na základě návrhu hlav států a předsedů vlád EU s ohledem na výsledky voleb do Evropského parlamentu a konzultace s Parlamentem; vzhledem k tomu, že článek 17 SEU také stanoví, že by se stejný postup, včetně konzultace s Parlamentem, měl uplatňovat v případě, že Parlament navrhaného kandidáta zamítne;
- G. vzhledem k tomu, že všichni kandidáti na komisaře se musí před jmenováním sboru komisařů podrobit slyšení, a vzhledem k tomu, že Parlament může nad rámec svého mandátu přezkoumávat závazky a priority, které při slyšeních v souvislosti se svým jmenováním vyjádřili kandidáti na komisaře, včetně hodnocení toho, zda na základě svých osobních schopností, kompetencí a charakteristik mohou plnit nároky dané funkce;
- H. vzhledem k tomu, že Smlouvy dávají Parlamentu právo hlasovat o návrhu na vyslovení nedůvěry Komisi jako celku, ale neumožňují mu vyslovit nedůvěru jednotlivým komisařům;
- I. vzhledem k tomu, že navzdory kolektivní odpovědnosti sboru komisařů by Parlament měl zajišťovat účinnou politickou kontrolu nad individuální prací každého komisaře;

- J. vzhledem k tomu, že nedávné jmenování nového generálního tajemníka Komise vyvolalo vážné obavy ohledně úlohy a politického vlivu, jímž disponují vysocí úředníci Komise;
- K. vzhledem k tomu, že po jmenování nového předsedy Komise a nových komisařů v roce 2019 by se měl v souladu s pravidly uplatňovat nový postup pro obsazení pozice generálního tajemníka Komise;
- L. vzhledem k tomu, že Komise má podle Smlouvy povinnost podávat Parlamentu pravidelné zprávy: každoročně souhrnnou zprávu o činnosti Unie (článek 249 SFEU); každé tři roky zprávu o uplatňování ustanovení o zákazu diskriminace a o občanství Unie (článek 25 SFEU); zprávu o výsledcích mnohostranného dohledu v rámci hospodářské politiky (čl. 121 odst. 5 SFEU); každé tři roky zprávu o pokroku v sociální politice (články 159 a 161 SFEU); každé tři roky zprávu o pokroku směrem k dosažení hospodářské, sociální a územní soudržnosti (článek 175 SFEU); každoročně zprávu o výzkumné činnosti v Unii (článek 190 SFEU); každoročně zprávu o boji proti podvodům (článek 325 SFEU); a v případě jednání se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi (článek 207 SFEU);
- M. vzhledem k tomu, že Komise má mimoto, pokud jde o sekundární právní předpisy, povinnost přezkoumávat a vyhodnocovat různé směrnice a nařízení a podávat o svých zjištěních zprávy;
- N. vzhledem k tomu, že přijetím rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí získal Parlament další nástroj, jak ovlivnit legislativní program předkládaný Komisí v každoročním pracovním programu Komise;
- O. vzhledem k tomu, že přijetím Lisabonské smlouvy se Parlament stal skutečným spoluzákonodárcem v rozpočtové oblasti a je odpovědný za udělování absolutoria Komisí za plnění rozpočtu Unie;
- P. vzhledem k tomu, že vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zvětšil Parlament svůj vliv na kontrolu vnějších politik EU, neboť získal pravomoc udělovat souhlas s uzavřením mezinárodních dohod, a tudíž právo být Komisí okamžitě a plně informován ve všech etapách vyjednávání těchto dohod (článek 218 SFEU a článek 50 SEU);
- Q. vzhledem k tomu, že vyjednávání se Spojeným královstvím ohledně jeho vystoupení z Evropské unie probíhalo za příkladné transparentnosti a zapojení Parlamentu;
- R. vzhledem k tomu, že rozsah kontrolních pravomocí Parlamentu se značně liší v případě aktů v přenesené pravomoci a v případě prováděcích aktů; vzhledem k tomu, že Parlament má právo vetovat akt v přenesené pravomoci nebo přenesení pravomoci zrušit, ale jeho zapojení má mnohem menší dosah v případě prováděcích aktů;
- S. vzhledem k tomu, že stávající institucionální struktura Unie a skutečnost, že výkonná moc není ve Smlouvách dostatečně přesně definována, komplikují koncepci exekutivy EU, která je tak roztržena napříč evropskou, vnitrostátní a regionální úrovní;
- T. vzhledem k tomu, že klíčová je užší spolupráce mezi Evropským parlamentem

a vnitrostátními a regionálními parlamenty v souladu s jejich příslušnými ústavními pravomocemi a s čl. 10 odst. 2 SEU, a to aby bylo možné řešit otázku parlamentní kontroly výkonných funkcí, pokud jde o provádění evropských právních předpisů;

- U. vzhledem k tomu, že transparentnost a úzké zapojení Parlamentu do jednání se Spojeným královstvím měly pozitivní dopady na výsledky tohoto jednání, neboť vytvořily atmosféru důvěry a jednoty, a měly by proto být inspirací pro budoucí praxi mezinárodních jednání;

Hlavní závěry

- připomíná, že dohled nad orgány EU je jednou z hlavních úloh Evropského parlamentu a že odpovědnost Komise vůči Parlamentu představuje základní zásadu fungování EU a vnitřní demokratické kontroly;**
- domnívá se, že Parlament plně nevyužívá všechny nástroje politické kontroly nad výkonnou mocí, a to z různých důvodů, z nichž některé jsou neoddělitelně spjaty s institucionální strukturou Unie a jiné jsou například výsledkem proměňující se interinstitucionální dynamiky, což vedlo k tomu, že některé nástroje je obtížné uplatňovat nebo nejsou dostatečně účinné;
- uznává potenciál a úspěšné provádění postupu navržení vedoucích kandidátů na funkci předsedy Evropské komise, díky čemuž se všichni evropští občané mohou přímo zapojit do jeho výběru, a to volbou seznamu kandidátů, v němž je na prvním místě uveden jimi preferovaný kandidát; důrazně proto podporuje pokračování tohoto postupu při budoucích evropských volbách a vybízí všechny politické síly, aby se na tomto procesu podílely;
- je přesvědčen o tom, že by vedoucí kandidáti měli být na prvních místech seznamů kandidátů evropských politických stran ve volbách do Evropského parlamentu;
- připomíná, že užší politická vazba, která tímto způsobem výběru předsedy Evropské komise vzniká mezi Parlamentem a Komisí, by neměla vést k tomu, že by zároveň polevil parlamentní dohled nad Komisí;
- připomíná, že práh potřebný pro uplatnění návrhu na vyslovení nedůvěry zakotvený ve Smlouvách má za cíl zachovat účinné využívání tohoto nástroje v závažných případech; uznává, že stejně jako ve většině parlamentních demokracií možnost vyslovit nedůvěru funguje hlavně jako odrazující prostředek; navrhuje nicméně v souvislosti s budoucí změnou Smlouvy, aby byly posouzeny nebo přezkoumány možnosti, jak práh přiměřeně snížit a zároveň zachovat institucionální rovnováhu stanovenou ve Smlouvách;
- poukazuje na to, že politizace Komise je přímým důsledkem změn, které byly provedeny v Lisabonské smlouvě; konstatuje, že tyto změny nezahrnovaly přijetí ustanovení, na jejichž základě by bylo možné pohnat k odpovědnosti jednotlivé komisaře;
- hluboce lituje skutečnosti, že podle slov veřejné ochránkyně práv „se Komise při jmenování svého generálního tajemníka řádně neřídila příslušnými pravidly, ani jejich zněním, ani jejich duchem“;

9. poukazuje na skutečnost, že Smlouvy neobsahují jasnou definici výkonné moci EU a že se příslušné orgány v jednotlivých politických oblastech mezi sebou liší podle toho, zda je daná oblast považována za oblast spadající do sdílených, nebo do výlučných pravomocí Unie;
10. domnívá se, že je nezbytné zavést skutečný dvoukomorový legislativní systém, který by zahrnoval Radu a Parlament a v němž by Komise byla složkou výkonné moci;
11. poukazuje na to, že úlohu Parlamentu vykonávajícího dohled nad výkonnou mocí doplňují obdobné pravomoci vnitrostátních parlamentů, které by měly dohlížet na své orgány výkonné moci ve věcech týkajících se evropských záležitostí; domnívá se, že tato odpovědnost je úhelným kamenem úlohy vnitrostátních parlamentních komor v Evropské unii;
12. domnívá se, že výkon kontroly nad výkonnou mocí podle článku 14 SEU se stal pro Parlament obtížným, ne-li v některých případech nemožným, kvůli tomu, že chybí jasný přehled pravomocí a politik Unie, a kvůli víceúrovňovému rozdělení pravomocí mezi orgány evropské, vnitrostátní a regionální výkonné moci;
13. připomíná, že Smlouvy nesvěřují žádné legislativní funkce ani právo legislativní iniciativy Evropské radě; je znepokojen skutečností, že v posledních letech přijala Evropská rada proti duchu a literě Smluv několik důležitých politických rozhodnutí mimo rámec Smluv, čímž tato rozhodnutí fakticky vyňala z působnosti dohledu Parlamentu a tím oslabil demokratickou odpovědnost, která má s ohledem na tyto evropské politiky zásadní význam;
14. připomíná, že Smlouva uděluje Parlamentu významné pravomoci v oblasti politické kontroly prostřednictvím ročního rozpočtového procesu a procesu udělování absolutoria;
15. připomíná, že udělování absolutoria je každoročním politickým postupem zajišťujícím následnou demokratickou kontrolu toho, jak Komise plní rozpočet Evropské unie na vlastní odpovědnost i ve spolupráci s členskými státy;
16. zdůrazňuje, že se postup udělování absolutoria osvědčil jako silný nástroj, který měl dopad na pozitivní rozvoj rozpočtového systému EU, finanční řízení, utváření programu i na způsob, jakým jsou definovány a prováděny politiky EU, a že zároveň přispívá k posilování politického vlivu Parlamentu;
17. zdůrazňuje, že článek 318 SFEU přidává do souboru nástrojů pro rozpočtové absolutorium nový nástroj: hodnocení financí Unie založené na dosažených výsledcích;
18. se znepokojením konstatuje, že neexistuje skutečná právní sankce, pokud se Parlament rozhodne absolutorium Komisi neudělit; domnívá se však, že neudělení absolutoria je silným politickým signálem, z něhož vyplývá, že Parlament nemá dostatečnou důvěru v odpovědnost Komise, a tudíž by Komise neměla takový signál ponechat bez odezvy, ale měl by vést k přijetí konkrétních navazujících opatření určených k nápravě situace;
19. s politováním konstatuje, že nedodržuje-li Rada zásadu loajální spolupráce, neumožňuje institucionální praxe rozpočtových absolutorií Parlamentu kontrolovat rozpočet Rady

a že tato situace vážně porušuje povinnosti Smlouvy, která stanoví, že Parlament kontroluje celý rozpočet Unie;

20. navrhuje, aby za účelem rozšíření pravomoci Parlamentu provádět rozpočtovou kontrolu na celý rozpočet Unie, byla zahájena jednání mezi Radou, Komisí a Parlamentem s cílem zajistit, aby Parlament měl právo na přístup k informacím o provádění rozpočtu Radou, a to buď přímo, nebo prostřednictvím Komise, a aby Rada odpovídala na otázky Parlamentu k písemnému zodpovězení a vysílala své zástupce na slyšení a rozpravy týkající se provádění jejího rozpočtu; domnívá se, že pokud by se tato jednání nezdařila, měl by Parlament udělit absolutorium pouze Komisi a měl by do svého celkového absolutoria zahrnout samostatná usnesení týkající se jednotlivých orgánů, institucí a agentur Unie, a tak zajistit, že žádný oddíl rozpočtu EU nebude prováděn bez řádné kontroly;
21. připomíná, že orgány zatím nenaplnily svůj závazek stanovit kritéria, jimiž by bylo možné vymezit použití aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, ačkoli interinstitucionální dohoda o zlepšování právní úpravy zlepšila transparentnost postupu přijímání aktů v přenesené pravomoci;
22. připomíná, že v souladu s článkem 247 finančního nařízení musí Komise Parlamentu do 31. července následujícího rozpočtového roku poskytnout integrovaný soubor finančních zpráv a zpráv o odpovědnosti, včetně zejména konečné konsolidované účetní závěrky, výroční zprávy o řízení a výkonnosti a hodnocení financí Unie na základě dosažených výsledků, jak je uvedeno v článku 318 SFEU;

Doporučení

23. navrhuje, aby se nástroje, jimiž je možné pohnat Komisi k odpovědnosti, a nástroje pro řízení kontroly zkombinovaly a aby se tak maximalizoval účinek obou;
24. trvá na tom, že musí být zaručeny, upevňovány a posilovány legislativní pravomoci a práva dohledu Parlamentu, mimo jiné prostřednictvím interinstitucionálních dohod a používáním odpovídajícího právního základu ze strany Komise;
25. domnívá se, že je nezbytné, aby Parlament reformoval své pracovní postupy s cílem posílit výkon svých funkcí politické kontroly nad Komisí;
26. vyzývá Komisi, aby více zohledňovala legislativní iniciativy, jež Parlament předkládá podle článku 225 SFEU; vyzývá příštího předsedu Komise, aby se ke sledování tohoto cíle zavázal, a vítá v tomto ohledu příslušná prohlášení vedoucích kandidátů; přeje si, aby více iniciativ vedlo k předložení legislativních návrhů; připomíná, že podle článku 10 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů má Komise povinnost rychle a podrobně zvážit žádosti o návrhy aktů Unie;
27. chválí Komisi za její pozitivní kroky v návaznosti na doporučení Parlamentu obsažená v jeho usnesení ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy;
28. domnívá se, že ačkoli Parlament nemá podle stávajících Smluv formální právo legislativního podnětu, v souvislosti s budoucí změnou Smlouvy by měla být seriózně

zvážena možnost, že by mu právo legislativního podnětu bylo uděleno;

29. podněcuje výměnu osvědčených postupů parlamentní kontroly mezi vnitrostátními parlamenty, jako je pořádání pravidelných rozprav příslušných ministrů a specializovaných výborů ve vnitrostátních parlamentech před zasedáními Rady a po jejich skončení, diskusí s komisaři v příhodné situaci a přiměřené časové lhůtě a také setkání Evropského parlamentu s vnitrostátními parlamenty; vybízí k zavedení pravidelných výměn úředníků orgánů a personálu pracujícího pro politické skupiny mezi administrativními aparáty Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů, Evropského výboru regionů a regionů členských států, které mají legislativní pravomoci;
30. domnívá se, že vytvoření každoročního evropského týdne by poslancům EP a komisařům, zejména místopředsedům pověřeným problematikou klastrů, umožnilo vystoupit před všemi vnitrostátními parlamentními shromážděními a společně s poslanci těchto parlamentů a zástupci občanské společnosti projednat a objasnit evropskou agendu; navrhuje, že by tato iniciativa mohla posílit demokratickou odpovědnost Komise, již požaduje Lisabonská smlouva;
31. vyzývá Parlament, aby posílil svou schopnost kontrolovat vypracovávání a provádění aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů;
32. vítá úsilí, jež nyní vynakládají všechny tři orgány s cílem zavést jasná kritéria pro vymezení toho, jak by se měly využívat akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty; žádá, aby byla tato kritéria uplatňována co nejdříve;
33. vyzývá vnitrostátní parlamenty, a případně regionální parlamenty, aby zvýšily svou schopnost kontrolovat výkonnou moc, když přijímá rozhodnutí nebo navrhuje právní předpisy k provedení evropských právních předpisů nebo v této souvislosti přenáší pravomoc;
34. domnívá se, že je nezbytné, aby při budoucí změně Smlouvy byly zlepšeny nástroje, na jejichž základě se jednotliví komisaři zodpovídají Parlamentu po celou dobu svého funkčního období, a aby se při tom vycházelo ze stávajících, poněkud omezených ustanovení rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí;
35. vyzývá Komisi a Radu, aby v souladu se zásadou loajální spolupráce zahájily politický dialog ohledně parlamentního návrhu nařízení o vyšetřovacím právu, na jehož základě by Parlamentu mohly být svěřeny účinné pravomoci, které mu umožní uplatňování tohoto základního parlamentního nástroje pro kontrolu moci výkonné, jenž je naprosto nezbytný ve všech parlamentních systémech na světě;
36. je přesvědčen o užitečnosti parlamentních otázek jako nástroje dohledu; domnívá se, že je proto nezbytné důkladné posouzení kvality odpovědí poskytnutých Komisí na otázky poslanců, jakož i posouzení množství a kvality otázek kladených poslanci;
37. domnívá se, že doba vyhrazená pro otázky je důležitým prvkem parlamentní kontroly výkonné moci; požaduje, aby Konference předsedů zařadila dobu vyhrazenou pro otázky opět na program plenárního zasedání v souladu s článkem 129 jednacího řádu;

38. opětovně vyzývá Komisi, aby přezkoumala své správní postupy pro jmenování generálního tajemníka, generálních ředitelů a ředitelů s cílem plně zajistit, aby byli vybíráni nejlepší kandidáti v rámci co největší transparentnosti a rovných příležitostí;

◦

◦ ◦

39. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, vnitrostátním parlamentům členských států a Evropskému výboru regionů.

8.1.2019

STANOVISKO VÝBORU PRO ROZPOČTOVOU KONTROLU

pro Výbor pro ústavní záležitosti

k provádění ustanovení Smlouvy týkajících se pravomocí Parlamentu v oblasti politické kontroly nad Komisí
(2018/2113(INI))

Zpravodaj: Tomáš Zdechovský

NÁVRHY

Výbor pro rozpočtovou kontrolu vyzývá Výbor pro ústavní záležitosti jako příslušný výbor, aby do návrhu usnesení, který přijme, začlenil tyto návrhy:

- A. vzhledem k tomu, že je Parlament pověřen zajišťováním demokratické kontroly nad Komisí, která je svou povahou politická, zahrnuje však různé aspekty a postupy;
 - B. vzhledem k tomu, že rozpočet je nejdůležitějším nástrojem Evropské unie pro plnění jejích cílů a strategií, a proto má rozpočtová kontrola klíčový význam;
 - C. vzhledem k tomu, že navzdory závazku Komise, že se bude zaměřovat na výsledky, zůstává bohužel základní zásadou při přípravě rozpočtu Unie jeho sestavování podle činností;
 - D. vzhledem k tomu, že hodnocení výsledků a audit výkonnosti se opírají o cíle stanovené v první fázi na úrovni plánování;
 - E. vzhledem k tomu, že hodnocení je nástroj umožňující zjistit a pochopit výsledky a dopady procesu a nalézt alternativní řešení, která by mohla napomoci v rozhodování a vést k dalšímu zlepšování procesu;
1. připomíná, že dohled nad orgány EU je primárním důvodem existence Evropského parlamentu a že odpovědnost Komise vůči Parlamentu představuje základní zásadu fungování EU a vnitřní demokratické kontroly;
 2. připomíná, že udělování absolutoria je každoročním politickým postupem zajišťujícím následnou demokratickou kontrolu toho, jak Komise plní rozpočet na vlastní

odpovědnost i ve spolupráci s členskými státy;

3. zdůrazňuje, že postup udělování absolutoria se osvědčil jako silný nástroj, který měl dopad na pozitivní rozvoj rozpočtového systému EU, finanční řízení, utváření programu i na způsob, jakým jsou definovány a prováděny politiky EU, a zároveň přispívá k posilování politického vlivu Parlamentu;
4. zdůrazňuje, že hlavním účelem postupu udělování absolutoria je kontrola toho, zda jsou finanční prostředky Unie řádně spravovány, a každoroční ověření toho, zda jsou veškeré příjmy a výdaje Unie, z nich vyplývající zůstatek a aktiva a pasiva Unie uvedeny v rozvaze;
5. konstatuje, že rozhodnutí Parlamentu, zda udělit, odložit, nebo zamítnout absolutorium, je založeno v první řadě, třebaže nikoli výlučně, na auditu Evropského účetního dvora, který zkoumá věrohodnost účetnictví a legalitu a správnost uskutečněných operací;
6. konstatuje, že podle článku 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) přezkoumává Účetní dvůr legalitu a správnost všech příjmů a výdajů a přesvědčuje se o řádnosti finančního řízení; podává přitom zprávy zejména o jakýchkoli nesrovnalostech; kontrola příjmů se provádí porovnáním splatných pohledávek a došlých úhrad ve prospěch Unie a kontrola výdajů se provádí porovnáním přijatých závazků a poskytnutých úhrad;
7. připomíná, že při udělování absolutoria je povinností Parlamentu hodnotit nejen správnost, ale také výkonnost finančního řízení Evropské unie;
8. konstatuje, že Evropský parlament své rozhodnutí zakládá také na informacích, které si vyžádá od Komise ohledně provádění výdajů nebo fungování systémů finanční kontroly;
9. konstatuje, že Komise je povinna zohledňovat připomínky uvedené v rozhodnutích vydaných v rámci postupu udělování absolutoria i připomínky Parlamentu týkající se provádění výdajů a že je povinna podávat zprávy o opatřeních přijatých v souvislosti s jeho doporučeními a připomínkami;
10. připomíná, že Parlament také zkoumá zvláštní zprávy přijímané Účetním dvorem, které jsou zaměřeny na řádné řízení různých odvětví nebo politik;
11. zdůrazňuje, že jelikož se tyto zprávy týkají provádění zásad hospodárnosti, účinnosti a účelnosti, systematicky vyvolávají diskusi o tom, zda mají aktéři evropských politik k dispozici prostředky a nástroje k plnění cílů stanovených politickými orgány Unie;
12. zdůrazňuje, že článek 318 SFEU přidává do souboru nástrojů pro rozpočtové absolutorium nový nástroj: hodnocení financí Unie založené na dosažených výsledcích;
13. zejména vítá skutečnost, že hodnotící zpráva podle článku 318 SFEU doplňuje díky svému zaměření na finanční výkonnost přístup založený na hodnocení dodržování pravidel, který ve svých každoročních zprávách uplatňuje Evropský účetní dvůr, a poskytuje tak Evropskému parlamentu příležitost hodnotit výsledky politik;

14. se znepokojením konstatuje, že neexistuje skutečná právní sankce, pokud se Parlament rozhodne absolutorium Komisi neudělit; domnívá se však, že neudělení absolutoria je silným politickým signálem, z něhož vyplývá, že Parlament nemá dostatečnou důvěru v odpovědnost Komise, a tudíž by takový signál neměl být Komisi ponechán bez odezvy, ale měl by vést k přijetí konkrétních navazujících opatření určených k nápravě situace;
15. připomíná, že Kinnockovy/Prodiho reformy zavedly zásady sestavování rozpočtu podle činnosti a řízení podle činností¹ spolu s požadavkem, aby pověřené schvalující osoby každý rok podepisovaly zprávy o činnosti, a dosáhly obměny činností interního auditu i účetnictví na aktuální bázi;
16. zdůrazňuje, že politickým cílem těchto reforem bylo vytvořit jasnou hierarchii od politických cílů přes zdroje vyčleněné na činnosti, jež povedou k jejich splnění, po ukazatele výkonnosti, které tyto výsledky ověří;
17. se znepokojením však konstatuje, že realita v praxi je velmi odlišná:
 - a) přestože Komise definovala rozpočet na základě oblastí činnosti, tato definice byla založena zejména na organizační struktuře správních útvarů a zachovávala velký počet rozpočtových položek;
 - b) cíle těchto činností dosud nejsou skutečnou součástí diskuse o rozpočtu, ale jsou prezentovány v oddělených výkazech o činnosti připojených k rozpočtu;
 - c) stávající struktura rozpočtu není zcela kompatibilní se strukturou víceletého finančního rámce (VFR); každý okruh VFR obsahuje různorodé činnosti a mnoho jednotlivých činností je rozptýleno mezi několik okruhů VFR;
18. lituje skutečnosti, že rozpočtová jednání v Parlamentu a Radě se zaměřují jen na rozpětí pod stropy okruhů VFR a jen málo souvisejí s cíli sestavování rozpočtu podle činností, ukazateli výkonnosti nebo měřenými výsledky;
19. vítá skutečnost, že Komise opět vyjádřila závazek, že ve svých návrzích na nový VFR bude usilovat o sestavování rozpočtu na základě výkonnosti a výsledků, a trvá na tom, že by se rozpočet EU měl více zaměřovat na stabilitu, jednoduchost, účinnější výdaje, nízké provozní náklady, účinné přidělování zdrojů, plnění klíčových politických priorit, evropskou přidanou hodnotu, výsledky, dopad a zvýšenou odpovědnost a transparentnost;
20. zdůrazňuje, že rozpočet EU musí být založen na dlouhodobých politických cílech a celkové vizi EU; opět vyzývá Komisi, aby stanovila tuto dlouhodobou vizi i cíle, a zajistila tak maximální účinnost výdajů;
21. vítá návrh Komise, aby nové programy VFR byly sdružovány do skupin podle jednotlivých politik, což se odrazí v názvech hlav ročního rozpočtu; vyjadřuje naději, že

¹ Sestavování rozpočtu podle činností je metoda tvorby rozpočtu založená na činnostech, která při postupu sestavování rozpočtu a získávání zpětné vazby o odchylkách využívá údaje o příčinách vzniku nákladů. V tomto kontextu jsou činnosti zásadní, neboť jsou příčinami vzniku nákladů. Jsme-li schopni kontrolovat příčiny vzniku nákladů, měli bychom dospívat k lepšímu řízení a chápání nákladů.

- bude díky tomu zřetelnější, jak budou přispívat k dosahování politických cílů;
22. vítá skutečnost, že Komise má v úmyslu uvést do roku 2021 koncept politických oblastí do souladu s programovými uskupeními, díky čemuž bude snazší sladit roční rozpočet a okruhy VFR;
 23. připomíná, že Parlament mnohokrát žádat Komisi o to, aby rozpočet Unie prezentovala v souladu s politickými cíli VFR přijatými Parlamentem; domnívá se, že by to rozpočtovému orgánu usnadnilo dohled nad přípravou a plněním rozpočtu i přijímání navazujících opatření;
 24. táže se, proč Komise používá k měření výkonnosti finančního řízení dva soubory cílů a ukazatelů: na jedné straně generální ředitelství Komise vyhodnocují, zda bylo dosaženo cílů stanovených v jejich plánech řízení, a zaznamenávají výsledky hodnocení ve svých výročních zprávách o činnosti, a na druhé straně Komise měří výsledky výdajových programů prostřednictvím programových výkazů operačních výdajů připojených k návrhu rozpočtu;
 25. připomíná, že stávající výkonnostní rámec programů uvedených v programových výkazech operačních výdajů obsahuje 716 ukazatelů různých typů, které měří výkonnost na základě 61 obecných a 228 specifických cílů;
 26. vítá návrh Komise na snížení počtu výdajových programů o třetinu a na vzájemné sladění pravidel; zdůrazňuje, že pokud se má skutečně dosáhnout zjednodušení ve prospěch příjemců, je třeba odstranit veškerá zbytečná pravidla, požadavky a postupy, aniž by však byla ohrožena legalita a správnost uskutečněných operací;
 27. opět vyzývá Komisi, aby
 - a) zefektivnila vykazování výkonnosti tím, že:
 - dále sníží počet cílů a ukazatelů, které využívá v různých zprávách o výkonnosti, a zaměří se na ty cíle a ukazatele, které nejlépe měří výkonnost unijního rozpočtu v zájmu zjednodušení, transparentnosti a lepší kontroly;
 - rozšíří kvalitativní přístup a zahrne do něj i environmentální a sociální ukazatele, aby bylo možné měřit dopad politiky EU v těchto oblastech;
 - bude prezentovat finanční informace způsobem, který umožní jejich srovnávání s informacemi o výkonnosti, aby existovala zřejmá vazba mezi výdaji a výkonností;
 - b) bude podávat vyváženější zprávy o výkonnosti díky jasnějšímu informování o hlavních výzvách, které před EU ještě stojí;
 - c) bude vydávat prohlášení o kvalitě vykazovaných údajů o výkonnosti;
 28. připomíná, že v souladu s článkem 247 finančního nařízení musí Komise Parlamentu do 31. července následujícího rozpočtového roku poskytnout integrovaný soubor finančních zpráv a zpráv o odpovědnosti, včetně zejména konečné konsolidované účetní závěrky, výroční zprávy o řízení a výkonnosti a hodnocení financí Unie na základě

dosažených výsledků, jak je uvedeno v článku 318 SFEU;

29. zdůrazňuje, že při přijímání výroční zprávy o řízení a výkonnosti, která je připojena ke konečné konsolidované účetní závěrce, přijímá Komise politickou odpovědnost za finanční řízení svých útvarů;
30. trvá na tom, že výroční zpráva o řízení a výkonnosti by měla zahrnovat nejen odhadovanou míru chyb ve výdajích Unie, informace o preventivních a nápravných opatřeních zaměřených na rozpočet a informace o provádění strategie Komise proti podvodům, ale také výroční prohlášení o správě a řízení a vnitřní kontrole, jež by zejména obsahovalo:
 - a) popis nástrojů Komise pro vnitřní řízení;
 - b) posouzení činností spojených s provozními a strategickými riziky v daném roce a prohlášení o střednědobé a dlouhodobé fiskální udržitelnosti;
 - c) posouzení všech preventivních a nápravných opatření přijatých k zabránění tomu, aby se finanční prostředky staly předmětem korupce nebo střetu zájmů;
31. opět vyzývá Komisi, aby urychlila přípravu unijního účetnictví, aby zajistila, že členské státy budou včas dodávat informace týkající se výdajů na sdílené řízení, a aby přehled řízení unijních výdajů předkládala dříve a společně s účetnictvím, tak aby rozhodnutí o udělení absolutoria bylo možné přijmout již v roce n+1, přičemž musí být zajištěna vysoká kvalita údajů a řádné finanční řízení;
32. opět naléhavě žádá Komisi, aby navrhla opatření, která povedou k tomu, že finanční mechanismy Unie pro plnění rozpočtu Unie – mezi něž v současné době patří různé nástroje a kombinace nástrojů, jako například programy, strukturální a investiční fondy, svěřenské fondy, strategické investiční fondy, záruční fondy, facility, finanční nástroje, nástroje makrofinanční pomoci aj. – budou uspořádány srozumitelnějším, jednodušším a soudržnějším způsobem, tak aby lépe zajišťovaly transparentnost, odpovědnost a výkonnost a umožňovaly veřejnosti lépe porozumět tomu, jak se politiky Unie financují a jaký prospěch přinášejí;
33. připomíná, že 80 % finančních prostředků EU je spravováno společně s členskými státy a že Parlament proto musí kontrolovat také vnitrostátní orgány; lituje však toho, že vnitrostátní orgány se k doporučením nebo šetřením orgánu příslušného k udělení absolutoria často staví zdrženlivě;
34. připomíná, že úzké politické vazby mezi Parlamentem a Komisí byly nedávno ještě posíleny prostřednictvím tzv. systému „Spitzenkandidaten“; vítá tuto snahu o řešení demokratického deficitu EU, o posílení její legitimacy a budování důvěry mezi občany EU; připomíná však inherentní riziko související s financováním politických stran a vyzývá Komisi, aby řešila nedostatky stávajícího modelu financování politických stran s cílem předcházet podvodům a zajistit zcela transparentní financování volebních kampaní.

INFORMACE O PŘIJETÍ VE VÝBORU POŽÁDANÉM O STANOVISKO

Datum přijetí	7.1.2019
Výsledek konečného hlasování	+: 8 -: 0 0: 0
Členové přítomní při konečném hlasování	Dennis de Jong, Ingeborg Gräßle, Georgi Pirinski, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Bart Staes
Náhradníci přítomní při konečném hlasování	Karin Kadenbach
Náhradníci (čl. 200 odst. 2) přítomní při konečném hlasování	John Howarth, Jude Kirton-Darling

**JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ
VE VÝBORU POŽÁDANÉM O STANOVISKO**

8	+
GUE/NGL	Dennis de Jong
PPE	Ingeborg Gräßle, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra
S&D	John Howarth, Karin Kadenbach, Jude Kirton-Darling, Georgi Pirinski
VERTS/ALE	Bart Staes

0	-

0	0

Význam zkratk:

+ : pro

- : proti

0 : zdrželi se

INFORMACE O PŘIJETÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU

Datum přijetí	22.1.2019
Výsledek konečného hlasování	+: 18 -: 0 0: 4
Členové přítomní při konečném hlasování	Gerolf Annemans, Mercedes Bresso, Pascal Durand, Esteban González Pons, Danuta Maria Hübner, Ramón Jáuregui Atondo, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Markus Pieper, Paulo Rangel, Helmut Scholz, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Kazimierz Michał Ujazdowski
Náhradníci přítomní při konečném hlasování	Pervenche Berès, Ashley Fox, Sylvia-Yvonne Kaufmann
Náhradníci (čl. 200 odst. 2) přítomní při konečném hlasování	Michael Gahler, Jarosław Wałęsa

JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU

18	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz
NI	Kazimierz Michał Ujazdowski
PPE	Michael Gahler, Esteban González Pons, Danuta Maria Hübner, Alain Lamassoure, Markus Pieper, Paulo Rangel, György Schöpflin, Jarosław Wałęsa
S&D	Pervenche Berès, Mercedes Bresso, Ramón Jáuregui Atondo, Sylvia Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Pedro Silva Pereira
VERTS/ALE	Pascal Durand, Josep Maria Terricabras

0	-

4	0
ECR	Ashley Fox
ENF	Gerolf Annemans
GUE/NGL	Helmut Scholz, Barbara Spinelli

Význam zkratek:

+ : pro

- : proti

0 : zdrželi se