



EUROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Odbor za ustavna pitanja

2013/2130(INI)

16.12.2013

NACRT IZVJEŠĆA

o provedbi Ugovora iz Lisabona u odnosu na Europski parlament
(2013/2130(INI))

Odbor za ustavna pitanja

Izvjestitelj za mišljenje: Paulo Rangel

PR_INI

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
OBRAZLOŽENJE	9

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o provedbi Ugovora iz Lisabona u odnosu na Europski parlament (2013/2130(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije,
 - uzimajući u obzir svoju odluku od 20. listopada 2010. o reviziji okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije¹,
 - uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 22. studenog 2012. o izborima za Europski parlament u 2014.² te od 4. srpnja 2013. o poboljšanju praktičnih mjera za održavanje europskih izbora u 2014.³,
 - uzimajući u obzir Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije,
 - uzimajući u obzir članak 48. i članak 119. stavak 2. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za ustavna pitanja i mišljenja Odbora za međunarodnu trgovinu, Odbora za pravna pitanja, Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove A7-0000/2013),
- A. budući da bi se u cijelosti trebalo iskoristiti produblјivanje demokratske legitimnosti Europske unije kako je predviđeno Ugovorom iz Lisabona putem postupka izbora predsjednika Europske komisije i potvrđivanja Europske komisije, čime je europskim izborima dana nova politička dimenzija kroz imenovanja kandidata iz europskih političkih stranaka za tu dužnost i ponovnog uspostavljanja odnosa s građanima omogućujući im da također daju svoje glasove za osobu po svojem izboru;
- B. budući da izabrani predsjednik nove Komisije treba u cijelosti iskoristiti ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorom iz Lisabona i poduzeti sve odgovarajuće korake da osigura učinkovit rad sljedeće Komisije bez obzira na njezinu veličinu, koja se zbog odluka Europskog vijeća neće smanjiti kako je predviđeno Ugovorom iz Lisabona;
- C. budući da bi odgovornost Komisije prema Parlamentu trebala ojačati godišnjim i višegodišnjim programima Unije, kao i stvaranjem simetrije između većine potrebne za izbor predsjednika Komisije i prijedloga za izglasavanje nepovjerenja;
- D. budući da uloga Parlamenta kao tijela koje utvrđuje dnevni red u zakonskim pitanjima treba ojačati, a načelo da u zakonskim pitanjima Parlament i Vijeće djeluju na istoj razini, koje je osmišljeno Ugovorom iz Lisabona, treba provesti u cijelosti;

¹ SL C 70, 8.3.2012., str. 98.

² Usvojeni tekstovi, P7_TA(2012)0462,

³ Usvojeni tekstovi, P7_TA(2013)0323.

- E. budući da nakon potvrđivanja nove Komisije treba provesti reviziju postojećih međuinstitucionalnih sporazuma i poboljšati ih;

***Legitimnost i politička odgovornost Komisije
(Potvrđivanje i uklanjanje Komisije)***

1. naglašava potrebu jačanja demokratske legitimnosti, neovisnosti i političke uloge Komisije izravnijim vezanjem izbora glasača s izborom predsjednika Komisije;
2. potiče novu konvenciju da razmisli o načinu na koji se bira predsjednik Komisije kako bi ojačala demokratsku legitimnost Komisije, uključujući mogućnost izravnih izbora;
3. ponovno potvrđuje da bi sve europske političke stranke trebale imenovati svoje kandidate za predsjednika Komisije dovoljno unaprijed u odnosu na predviđeni datum europskih izbora;
4. očekuje da će kandidati za predsjednika Komisije imati važnu ulogu u kampanji za europske izbore time što će u svim državama članicama distribuirati i promicati političke programe svojih europskih političkih stranaka;
5. ponavlja svoj poziv Europskom vijeću kako bi pravodobno i prije izbora razjasnio da namjerava poštovati izbor građana Europe u imenovanju predsjednika Komisije kroz okvir savjetovanja koja se, po izvaji br. 11. koja je priložena Ugovoru iz Lisabona, trebaju provesti između Parlamenta i Europskog vijeća;
6. zahtjeva da se neki od članova sljedeće Komisije biraju između novoizabranih zastupnika Europskog parlamenta; poziva vlade država članica da na odgovarajući način razmotre glasove svojih građana kada predlažu osobe za imenovanje za članove Europske komisije;
7. mišljenja je da bi izabrani predsjednik Komisije trebao samostalnije djelovati u postupku odabira ostalih članova Komisije; poziva vlade država članica da svaka predloži popis od barem triju kandidata za ured povjerenika Europske komisije te da dopuste izabranom predsjedniku Komisije da izabere jednog od kandidata s tog popisa; potiče novoizabranog predsjednika Komisije da kod vlada država članica ustraje u tome da mu popis kandidata za ured povjerenika Europske komisije mora omogućiti uspostavljanje rodno uravnoteženog sastava Europske komisije;
8. zauzima stajalište, nastavno na politički sporazum postignut na sastanku Europskog vijeća 11. i 12. prosinca 2013. te u skladu s odlukom Europskog vijeća od 22. svibnja 2013. koja se odnosi na broj članova Europske komisije, da je potrebno predvidjeti nove mjere za još učinkovitije funkcioniranje Komisije, ne dovodeći u pitanje pravo imenovanja jednog povjerenika po državi članici;
9. smatra da bi se po ugovorima na snazi moglo usvojiti rješenje koje bi podrazumijevalo uspostavljanje rotirajućeg sustava povjerenika s portfeljem i povjerenika bez portfelja, čime bi se osigurala relativna stabilnost u broju i sadržajima portfelja te istodobno jamčilo da je u postupku donošenja odluka Komisije predstavljanje posebnosti i interesa svih država članica dobro uravnoteženo; vjeruje da bi unutar ovog okvira povjerenici bez portfelja trebali u cijelosti sudjelovati u postupku donošenja odluka te da bi mogli preuzeti

dužnosti predstavnika Komisije na europskoj razini;

10. naglašava da se od kandidata za predsjednika Komisije treba zahtijevati da, kako je spomenuto u stavku 2. Okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije, nakon što ga imenuje Europsko vijeće, predstavi Europskom parlamentu političke smjernice za svoj mandat, praćene sveobuhvatnom razmjenom stajališta, prije nego što Parlament izabere predloženog kandidata za predsjednika Komisije;
11. potiče buduće kandidate za predsjednika Komisije da uzmu u obzir prethodne prijedloge i preporuke Parlamenta za zakonodavstvo Europske unije koji se temelje na izvješćima na vlastitu inicijativu ili rezolucijama koje su dobile potporu velike većine zastupnika Europskog parlamenta i koje je prethodna Komisija zadovoljavajuće pratila do kraja svog mandata;
12. smatra da bi se u budućim revizijama Ugovora trenutno potrebna većina temeljem članka 234. UFEU-a za prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Komisiji trebala pojednostaviti tako da bude potrebna samo većina sastavnih zastupnika Europskog parlamenta;

***Zakonodavna inicijativa i djelovanje
(Parlamentarne ovlasti i nadzor)***

13. mišljenja je da, premda je ukupna procjena međuinstitucionalnih odnosa između Parlamenta i Komisije pozitivna, i dalje postoji više pitanja i nedostataka koji traže porniju pozornost i djelovanje;
14. naglašava da poriv za učinkovitošću ne mora značiti lošiju kvalitetu zakonodavstva ili odustajanje od parlamentarnih ciljeva;
15. naglašava da je izazov transparentnosti vječno prisutan i zajednički svim institucijama, uključujući i u sporazumima u prvom čitanju; napominje da je Parlament pokušao odgovoriti na ovaj izazov usvajanjem novih pravila 70. i 70.a svog poslovnika;
16. zabrinut je u vezi s problemima koji i dalje postoje u primjeni redovnog zakonodavnog postupka, posebno unutar okvira Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i Zajedničke ribarstvene politike (ZRP), kao i u vezi s usklađivanjem akata nekadašnjeg trećeg stupa s hijerarhijom normi Ugovora iz Lisabona i općenito u vezi s „asimetrijom” koja i dalje postoji u transparentnosti sudjelovanja Komisije u pripremnom radu dviju grana zakonodavne vlasti; u tom smislu naglašava važnost toga da se radne metode Vijeća prilagode na način koji bi predstavnicima Parlamenta omogućio da sudjeluju u nekim od njegovih sastanaka kada je to opravdano po načelu iskrene međusobne suradnje između institucija;
17. traži od Komisije da bolje iskoristi predzakonodavnu fazu, posebno dragocjene podatke prikupljene na temelju zelenih i bijelih knjiga, te da rutinski obavješćuje Europski parlament o pripremnim radnjama svojih službi, na istoj razini s Vijećem;
18. smatra da bi Parlament trebao nastaviti s razvojem svoje autonomne strukture i u cijelosti

je iskoristiti za procjenu utjecaja bilo kojih znatnih promjena li izmjena izvornog prijedloga koji je predala Komisija;

19. žali zbog činjenice da, premda Komisija službeno ispunjava svoje obveze time što unutar tri mjeseca odgovara na zahtjeve Parlamenta za zakonodavne inicijative, nije uvijek predlagala istinska i znatna praćenja;
20. traži da se na sljedećoj reviziji Ugovora u cijelosti prizna pravo Parlamenta na zakonodavnu inicijativu tako što će se Komisija na temelju članka 225. UFEU-a obvezati na praćenje svih zahtjeva za zakonodavne prijedloge koje podnese Parlament;
21. smatra da bi na sljedećoj reviziji Ugovora trebalo ograničiti ovlasti Komisije da opozove zakonodavne prijedloge na one slučajeve kada se nakon usvajanja stajališta Parlamenta na prvom čitanju sam Parlament složi da prijedlog više nije opravdan zbog izmijenjenih okolnosti;
22. skreće pozornost na potrebu ispravnog razlikovanja između osnovnih elemenata zakonodavnog akta, koje zakonodavno tijelo treba odrediti u samom zakonodavnom aktu, i raznih nevažnih elemenata u vezi sa zakonodavnim instrumentom uglavnom tehničke prirode, što treba riješiti delegiranim aktima;
23. naglašava važnost izbora između delegiranih i provedbenih akata s točke gledišta zaštite ovlasti Parlamenta te ponavlja svoj zahtjev Komisiji i Vijeću da se slože s Parlamentom u vezi s definicijom kriterija za primjenu članaka 290. i 291. UFEU-a;
24. preporučuju Komisiji da na odgovarajući način uključi Parlament u pripremnu fazu delegiranih akata i pruži svojim članovima sve važne informacije u skladu sa stavkom 15. Okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije;
25. traži od Komisije da poštuje okvirni sporazum koji se odnosi na pristup stručnjaka Parlamenta stručnim sastancima Komisije tako što će spriječiti njihovo spajanje sa sastancima odbora EU-a;

Međunarodni odnosi (Parlamentarne ovlasti i nadzor)

26. primjećuje da je odbijanje sporazuma SWIFT bila prva demonstracija uporabe novostečenih ovlasti Parlamenta;
27. zahtjeva da Parlament bude točno i u cijelosti obaviješten o svim fazama postupaka za sklapanje međunarodnih sporazuma kako bi mogao donijeti svoju konačnu odluku na temelju iscrpnog poznavanja predmeta;
28. naglašava potrebu da se osigura da Parlament zaista može pružiti upućeno mišljenje o pregovaračkim mandatima;
29. ponovo potvrđuje potrebu da Parlament usvoji mjere koje su potrebne za nadgledanje provedbe međunarodnih sporazuma;

Ustavna dinamika

(Međuinstitucionalni odnosi i međuinstitucionalni sporazumi)

30. naglašava da na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a Komisija treba poduzeti inicijative kako bi postigla međuinstitucionalne sporazume o godišnjem i višegodišnjem programiranju Unije; skreće pozornost na potrebu uključivanja Parlamenta i Vijeća u pripremu godišnjega radnog programa Komisije te naglašava važnost zajamčenog realnog i pouzdanog programiranja koje se može učinkovito provesti i pružiti temelj za međuinstitucionalno planiranje;
31. smatra da su okvirni sporazum sklopljen između Parlamenta i Komisije te njegovo redovito ažuriranje od osnovne važnosti za jačanje i razvoj strukturne suradnje između dviju institucija;
32. pozdravlja činjenicu da je okvirni sporazum usvojen 2010. znatno pojačao političku odgovornost Komisije prema Parlamentu;
33. naglašava da pravila o dijalogu i pristupu informacijama omogućuju sveobuhvatniji parlamentarni nadzor aktivnosti Komisije, čime jamči da će Komisija postupati prema Parlamentu na istoj razini kao i Vijeće ministara;
34. primjećuje da bi se određene odredbe trenutačnog okvirnog dogovora mogle poboljšati; predlaže da Parlament na odlasku usvoji opća načela i pregovaračke prioritete za daljnje pregovore o okvirnom sporazumu, tako da te prijedloge može razmatrati dolazeći Parlament;
35. smatra da bi se ovim mandatom trebale u cijelosti ispitati mogućnosti temeljene na trenutačnim Ugovorima za jačanje političke odgovornosti izvršne vlasti te usmjeriti postojeće odredbe na zakonodavnu i političku suradnju;
36. podsjeća da veći broj tehničkih pitanja, kao što su delegirani akti, provedbene mjere, procjene utjecaja, obrada zakonodavnih inicijativa i parlamentarnih pitanja treba ažurirati s obzirom na iskustva stečena tijekom ovog zakonodavnog razdoblja;
37. žali zbog toga što su i dalje neodgovoreni njegovi opetovani pozivi na ponovno pregovaranje o Međuinstitucionalnom sporazumu o boljem zakonodavstvu iz 2003. kako bi se uzelo u obzir novo zakonodavno okruženje stvoreno Ugovorom iz Lisabona, objedinile trenutačne najbolje prakse i, u skladu s programom za pametnu uredbu, ažurirao sporazum;
38. poziva Vijeće ministara da izrazi svoje stajalište o mogućnosti sudjelovanja u trostranom sporazumu s Parlamentom i Komisijom s ciljem daljnjeg napretka vezanog za tehnička pitanja već spomenuta u Međuinstitucionalnom sporazumu o boljem zakonodavstvu, bilateralnom sporazumu između Parlamenta i Vijeća ministara te djelomično u okvirnom sporazumu;
39. smatra da bi, ne dovodeći u pitanje zaključak trostranog sporazuma Parlamenta, Komisije i Vijeća, pitanja koja su isključivo povezana s odnosima između Parlamenta i Komisije i dalje trebala biti temom bilateralnog okvirnog sporazuma; naglašava da Parlament neće pristati na manja ostvarenja od onih koja su moguća na temelju postojećeg okvirnog

sporazuma;

40. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Komisiji i Vijeću.

OBRAZLOŽENJE

Opseg ovog izvješća procjena je provedbe Ugovora iz Lisabona, s posebnom analizom implikacija glavnih promjena koje je uveo u međuinstitucionalne odnose između Europskog parlamenta i Europske komisije od svog stupanja na snagu.

U tom pogledu i uzimajući u obzir činjenicu da Ugovor iz Lisabona teži jačanju demokratske legitimnosti EU-a, izvjestitelj naglašava potrebu izravnijeg povezivanja izbora glasača s izborom za predsjednika Komisije. Zapravo, premda ulogu Komisije kao „motora” koji pokreće europsko djelovanje prema naprijed Ugovor iz Lisabona ne dovodi u pitanje, u praksi je tijekom zadnjih četiriju godina Komisija izgubila nešto od svoga političkog utjecaja unutar institucionalne arhitekture EU-a. Takvo je osipanje utjecaja Komisije u velikoj mjeri povezano s ekonomskom i financijskom krizom koja radi u prilog intervenciji i nadležnosti Europskog vijeća te ide na ruku intergovernmentalizmu, a na štetu metodi Zajednice.

U tom kontekstu i u mjeri u kojoj produblјivanje europske integracije i zaštita metode Zajednice zahtijeva jaču Komisiju koja ima ključnu ulogu u europskom institucionalnom okviru, od najveće je važnosti razmotriti sva moguća rješenja kako bi se ojačala njezina demokratska legitimnost, politički utjecaj i učinkovitost, na temelju postojećih Ugovora ili u kontekstu buduće revizije tih Ugovora.

Na temelju trenutanih Ugovora i radi izbora za Europski parlament u 2014., izvjestitelj podupire prijedlog da europske političke stranke imenuju kandidate za predsjednika Komisije. Međutim, izvjestitelj smatra da bi u budućim revizijama Ugovora pitanje legitimnosti Komisije trebalo temeljito analizirati. U tom pogledu i bez obzira na sklonost parlamentarnom modelu ili predsjedničkom pristupu u izravnim izborima predsjednika Komisije, izvjestitelj vjeruje da bi, ne dovodeći u pitanje jačanje nadzornih ovlasti Parlamenta, trebalo izbjegavati pretjeranu parlamentarizaciju sustava i imati na umu podjelu ovlasti. U tu svrhu te kako bi ojačale nadzorne ovlasti Parlamenta, izvješće predlaže smanjenje većine koja je na temelju članka 234. UFEU-a trenutano potrebna za izglasavanje nepovjerenja Komisiji, poziva kandidata za predsjednika Komisije da pred Europskim parlamentom predstavi svoj politički program i skreće pozornost na važnost godišnjeg i višegodišnjeg programiranja Unije. S druge strane, te kako bi se izbjegla pretjerana parlamentarizacija sustava, izvjestitelj zagovara da bi, na temelju načela podjele ovlasti, trebalo dodijeliti veću slobodu predsjedniku Komisije da bira članove svog tima i ne prisiljavati ga da traži ostavke povjerenika. Stoga izvješće ne poziva na izglasavanje nepovjerenja prema određenim povjerenicima.

Što se tiče učinkovitosti Komisije i budući da se predviđeno smanjenje veličine Komisije na temelju članka 17. stavka 5. Ugovora o EU-u neće dogoditi u 2014. zbog odluke Europskog vijeća prema zahtjevu vlade Irske, izvjestitelj predlaže uspostavljanje sustava strogo jednake rotacije između povjerenika s portfeljem i povjerenika bez njega, koji bi odražavao demografski i zemljopisni raspon svih država članica. Taj bi sustav poboljšao funkcioniranje Komisije time što bi osigurao relativnu stabilnost u broju i sadržaju portfelja te olakšao postupke unutarnjeg usklađivanja, istodobno jamčeći da se predstavljanje posebnosti i interesa svih država članica razmatra u odlukama Komisije. U tu bi svrhu svi povjerenici trebali zadržati jednaki zakonski status, a pravo povjerenika bez portfelja da sudjeluju u postupku

donošenja odluka trebalo bi biti priznato u cijelosti.

Nadalje, i uzimajući u obzir da je Ugovor iz Lisabona znatno ojačao ulogu Europskog parlamenta pruživši mu važne nove ovlasti koje se odnose na zakonodavstvo EU-a i međunarodne sporazume, izvjestitelj također daje procjenu rezultata Parlamenta i Komisije te njihove interakcije u navedenim područjima. U tom je smislu izvjestitelj došao do zaključka da, premda je Parlament uspio u tome da se njegove nove ovlasti i uloga odgovornog suzakonodavca prepozna i premda je došlo do važnih pomaka u njegovim odnosima s Komisijom, i dalje postoji više pitanja i nedostataka u odnosu na dijeljenje informacija, delegirane i provedbene akte, procjenu utjecaja, obradu zakonodavnih inicijativa i parlamentarnih pitanja, što traži pomniju pozornost i djelovanje.

Konačno, i imajući na umu načelo iskrene međusobne suradnje između institucija, izvješće daje neke preporuke za reviziju Okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije te poziva Vijeće da sudjeluje u odvojenom trostrukom sporazumu s Parlamentom i Komisijom s ciljem daljnjeg razvoja nekih tehničkih pitanja koja su trenutačno utvrđena Međuinstitucionalnim sporazumom o boljem zakonodavstvu, bilateralnim sporazumom između Parlamenta i Vijeća ministara i djelomično okvirnim sporazumom.