



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Alkotmányügyi Bizottság

2013/2130(INI)

16.12.2013

JELENTÉSTERVEZET

a Lisszaboni Szerződésnek az Európai Parlament tekintetében való végrehajtásáról
(2013/2130(INI))

Alkotmányügyi Bizottság

Előadó: Paulo Rangel

PR_INI

TARTALOM

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	3
INDOKOLÁS.....	9

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a Lisszaboni Szerződésnek az Európai Parlament tekintetében való végrehajtásáról (2013/2130(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződésre és az Európai Unió működéséről szóló szerződésre,
 - tekintettel az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról szóló, 2010. október 20-i határozatára¹,
 - tekintettel a 2014. évi európai parlamenti választásokról szóló, 2012. november 22-i állásfoglalására², valamint a 2014. évi európai parlamenti választások lebonyolítására vonatkozó gyakorlati intézkedésekről szóló, 2013. július 4-i állásfoglalására³,
 - tekintettel az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodásra,
 - tekintettel eljárási szabályzata 48. cikkére és 119. cikkének (2) bekezdésére,
 - tekintettel az Alkotmányügyi Bizottság jelentésére és a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság, a Jogi Bizottság és az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság véleményére (A7-0000/2013),
- A. mivel az Európai Unió demokratikus legitimitásának a Lisszaboni Szerződésben előírt elmélyítését az Európai Bizottság elnökének megválasztásához és az Európai Bizottság beiktatásához vezető folyamat segítségével teljes mértékben ki kell aknázni, így új politikai dimenzióval bővítve az európai választásokat azáltal, hogy az említett posztra az európai politikai pártok állítanak jelölteket, valamint polgárokélebbivé téve az Uniót azáltal, hogy a polgárok számára lehetővé válik az általuk választott személyre való szavazás;
- B. mivel az új Bizottság megválasztott elnökének teljes mértékben érvényesítenie kell a Lisszaboni Szerződéssel ráruházott előjogokat, és meg kell tennie minden megfelelő lépést annak biztosítására, hogy a következő Bizottság hatékonyan tudjon működni – méretétől függetlenül, amely a Lisszaboni Szerződésben előirányozottakkal ellentétben az Európai Tanács határozatai következtében nem lesz kisebb;
- C. mivel az Unió éves és többéves programozása segítségével, valamint a Bizottság elnökének megválasztásához és a bizalmatlansági indítványhoz szükséges többség közötti szimmetria létrehozásával erősíteni kell a Bizottságnak a Parlament felé való elszámoltathatóságát;

¹ HL C 70., 2012.3.8., 98. o.

² Elfogadott szövegek, P7_TA(2012)0462.

³ Elfogadott szövegek, P7_TA(2013)0323.

- D. mivel erősíteni kell a Parlamentnek a jogalkotási kérdésekben betöltött meghatározó stratégiai szerepét, és hiánytalanul meg kell valósítani a Lisszaboni Szerződésben meghatározott alapelvet, amely szerint a jogalkotási kérdésekben a Parlament és a Tanács egyenrangú felekként vesznek részt;
- E. mivel az új Bizottság beiktatása alkalmából felül kell vizsgálni és tovább kell fejleszteni a meglévő intézményközi megállapodásokat;

***A Bizottság legitimitása és politikai elszámoltathatósága
(A Bizottság beiktatása és feloszlatása)***

1. hangsúlyozza a Bizottság demokratikus legitimitása, függetlensége és politikai szerepe elmélyítésének szükségességét, amihez a választók választásait közvetlenebbül össze kell kapcsolni a Bizottság elnökének megválasztásával;
2. szorgalmazza, hogy a következő konvent a Bizottság demokratikus legitimitásának megerősítése érdekében gondolja újra a Bizottság elnökének megválasztási módját, beleértve a közvetlen választás lehetőségét is;
3. megerősíti, hogy az európai választások tervezett időpontját megelőzően valamennyi európai politikai pártnak kellő időben meg kell neveznie jelöltjét a Bizottság elnöki posztjára;
4. elvárja a Bizottság elnöki posztjának jelöltjeitől, hogy saját európai politikai pártjuk politikai programjának valamennyi tagállamban történő terjesztésével és támogatásával jelentős szerepet töltsenek be az európai választási kampányban;
5. megismétli arra irányuló kérését, hogy az Európai Tanács a választások előtt kétsédelem nélkül tisztázza, hogy a Bizottság elnökének kinevezése során hogyan kívánja tiszteletben tartani az európai polgárok választását a Parlament és az Európai Tanács között a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 11. nyilatkozat szerint lebonyolított konzultációk keretében;
6. kéri, hogy a következő Bizottság tagjai közül néhányat az Európai Parlament újonnan megválasztott képviselői közül válasszanak ki; felkéri a tagállamok kormányait, hogy kellőképpen vegyék figyelembe polgártársaik szavazatait, amikor javaslatot tesznek az Európai Bizottság tagjának kinevezendő személyiségekre;
7. azon a véleményen van, hogy a Bizottság megválasztott elnökének a többi bizottsági tag kiválasztása során önállóbban kell eljárnia; felkéri a tagállamok kormányait, hogy készítsenek egy legalább három jelöltből álló listát, hogy a Bizottság megválasztott elnöke az említett jelöltek közül választhassa ki az európai biztost; szorgalmazza, hogy a Bizottság újonnan megválasztott elnöke ragaszkodjon ahhoz, hogy a tagállamok kormányai olyan biztosi jelöltlistát állítsanak össze, amely lehetővé teszi a nemek kiegyensúlyozott arányának biztosítását az Európai Bizottságban;
8. úgy véli, hogy az Európai Tanács 2013. december 11–12-i ülésén elért politikai egyetértés nyomán, valamint az Európai Bizottság tagjainak számáról szóló, 2013. május 22-i európai tanácsi határozatot követően a Bizottság hatékonyabb működése érdekében

további intézkedésekre van szükség, a tagállamonkénti egy biztos kinevezésére való jog sérelme nélkül;

9. úgy véli, hogy a hatályos Szerződések alapján egy olyan, akár rotációs rendszeren alapuló megoldás is elfogadható, amely szerint tárcával rendelkező és tárca nélküli biztosok váltanak egymást, így biztosítva a tárcák számának és tartalmának viszonylagos stabilitását és ezzel egyidejűleg azt, hogy a Bizottság döntéshozatala során valamennyi tagállam sajátosságainak és érdekeinek képvisellete megfelelően kiegyensúlyozott legyen; úgy látja, hogy ebben a keretben a tárca nélküli biztosoknak teljes mértékben részt kell venniük a döntéshozatali folyamatban, és a Bizottság európai szintű képviselati feladatkörét is be kell tölteniük;
10. hangsúlyozza, hogy az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás (2) bekezdése szerint a Bizottság elnöki posztjára jelölt személyt – az Európai Tanács általi jelölését követően – fel kell kérni, hogy terjessze az Európai Parlament elé a mandátumára vonatkozó politikai iránymutatásait, és a Parlament csak az ezt követő átfogó véleménycsere után választja meg a Bizottság elnökének;
11. szorgalmazza, hogy a Bizottság következő elnökjelöltje kellő mértékben vegye figyelembe a Parlament által az európai uniós jogszabályokra vonatkozóan előzetesen, az Európai Parlament képviselőinek széles körű támogatását élvező saját kezdeményezésű jelentések és állásfoglalások alapján készített javaslatokat és ajánlásokat, amelyeket az előző Bizottság a megbízatása végén kielégítően nyomon követett;
12. úgy véli, hogy a Szerződések jövőbeli felülvizsgálata során az EUMSZ 234. cikke szerint a Bizottság elleni bizalmatlansági indítványhoz jelenleg szükséges többséget úgy kellene egyszerűsíteni, hogy az csak az Európai Parlamentet alkotó képviselők többségét jelentse;

***Jogalkotási javaslatok és tevékenység
(Parlamenti kompetenciák és ellenőrzések)***

13. úgy véli, hogy bár a Parlament és a Bizottság közötti intézményközi kapcsolatok megítélése összességében kedvező, továbbra is fennállnak olyan problémák és hiányosságok, amelyek fokozott figyelmet és beavatkozást igényelnek;
14. hangsúlyozza, hogy a hatékonyságra való törekvés nem jelentheti a jogalkotás minőségének romlását vagy a Parlament saját célkitűzéseinek feladását;
15. hangsúlyozza, hogy az átláthatóság jelentette kihívások – beleértve az első olvasat során történő megállapodásokat – valamennyi intézményben folyamatosan fennállnak és megszokottak; megjegyzi, hogy a Parlament megpróbált reagálni erre a kihívásra, és eljárási szabályzatához két új cikket (70. és 70a.) fogadott el;
16. aggályosnak találja a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása – különösen a közös agrárpolitika (KAP) és a közös halászati politika (KHP) keretében –, valamint a korábbi harmadik pillér jogi aktusainak a Lisszaboni Szerződés jogszabályi hierarchiájával való összehangolása során továbbra is létező problémákat, valamint általánosságban a Bizottságnak a törvényhozó hatalom két ága által végzett előkészítő munkában való részvételének átláthatósága kapcsán folyamatosan fennálló aszimmetriát; ebben az

összefüggésben hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a Tanács munkamódszerei úgy módosuljanak, hogy az intézmények jóhiszemű és kölcsönös együttműködésének elve alapján indokolt esetben lehetővé tegyék a Parlament képviselőinek részvételét a Tanács egyes ülésein;

17. felkéri a Bizottságot, hogy jobban aknázza ki a jogalkotás előkészítő szakaszát, különösen a zöld és a fehér könyvek alapján összegyűjtött értékes adatokat, valamint hogy a Tanáccsal egyenrangú félként eljárva rendszeresen tájékoztassa az Európai Parlamentet a szolgálatai által végzett előkészítő munkáról;
18. úgy véli, hogy a Parlamentnek tovább kellene fejlesztenie, valamint teljes mértékben ki kellene használnia autonóm struktúráját a Bizottság által benyújtott eredeti javaslat jelentős változtatásainak vagy módosításának hatásvizsgálata során;
19. sajnálatát fejezi ki, hogy bár a Bizottság formálisan teljesíti kötelezettségeit és három hónapon belül válaszol a Parlament jogalkotási kezdeményezésekre vonatkozó kéréseire, nem mindig tett javaslatot tényleges és érdemi nyomon követésre;
20. kéri, hogy a Szerződések következő felülvizsgálata során teljes mértékben ismerjék el a Parlament jogalkotási kezdeményezési jogát azzal, hogy a Bizottság számára kötelezővé teszik a Parlament által az EUMSZ 225. cikke szerint benyújtott valamennyi jogalkotási javaslatra vonatkozó kérés nyomon követését;
21. úgy véli, hogy a Szerződések következő felülvizsgálata során a Bizottság jogalkotási javaslatok visszavonására vonatkozó hatáskörét azokra az esetekre kellene korlátozni, amikor a Parlament állásfoglalásának első olvasatban való elfogadását követően a Parlament egyetért azzal, hogy a megváltozott körülmények következtében a javaslat már nem indokolt;
22. felhívja a figyelmet arra, hogy megfelelően különbséget kell tenni a jogalkotási aktus alapvető fontosságú elemei – amelyeket a jogalkotó hatóságnak magában a jogalkotási aktusban kell meghatározni – és a jogalkotási eszközzel kapcsolatos különböző, elsősorban technikai természetű, nem alapvető fontosságú elemek között, amelyekkel a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok foglalkoznak;
23. hangsúlyozza a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti választás fontosságát a Parlament előjogainak védelme szempontjából, és megismétli a Bizottsághoz és a Tanácshoz intézett kérését, hogy állapodjanak meg a Parlamenttel az EUMSZ 290. és 291. cikkének alkalmazására vonatkozó feltételek meghatározásáról;
24. szorgalmazza, hogy a Bizottság kellőképpen vonja be a Parlamentet a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítő szakaszába, és az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás (15) bekezdésének megfelelően lássa el a tagjait minden vonatkozó információval;
25. felkéri a Bizottságot, hogy tartsa tiszteletben a keretmegállapodást, és tegye lehetővé a Parlament szakértőinek részvételét a Bizottság szakértői találkozóin, a szakértői találkozók és a komitológiai bizottsági ülések összevonásának megakadályozásával;

***Nemzetközi kapcsolatok
(Parlamenti kompetenciák és ellenőrzések)***

26. megjegyzi, hogy a Parlament elsőként a SWIFT-megállapodás elutasításával demonstrálta, hogy él az újonnan szerzett előjogaival;
27. követeli, hogy a Parlamentet teljes mértékben és pontosan tájékoztassák a nemzetközi megállapodások megkötési folyamatának valamennyi szakaszáról annak érdekében, hogy a Parlament végső döntését a kérdéses tárgykör teljes körű ismeretében hozhassa meg;
28. hangsúlyozza, hogy fontos annak biztosítása, hogy a Parlament ténylegesen képes legyen tájékozott véleményt alkotni a tárgyalási mandátumokról;
29. megerősíti, hogy a Parlamentnek el kell fogadnia a megfelelő intézkedéseket a nemzetközi megállapodások végrehajtásának ellenőrzése érdekében;

***Alkotmányos dinamika
(Intézményközi kapcsolatok és intézményközi megállapodások)***

30. hangsúlyozza, hogy az EUSZ 17. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság feladata, hogy kezdeményezéseket tegyen az Unió éves és többéves programozására vonatkozó intézményközi megállapodások elérése céljából; felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy a Parlamentet és a Tanácsot is bevonják a Bizottság éves munkaprogramjának előkészítésébe, és hangsúlyozza a reális és megbízható, hatékonyan végrehajtható és az intézményközi tervezés alapjául szolgáló programozás biztosításának fontosságát;
31. úgy véli, hogy a Parlament és a Bizottság között megkötött megállapodás és annak rendszeres aktualizálása elengedhetetlen a két intézmény közötti strukturált együttműködés megerősítéséhez és fejlesztéséhez;
32. üdvözlöi, hogy a 2010-ben elfogadott keretmegállapodás jelentősen megerősítette a Bizottságnak a Parlamenttel szemben fennálló politikai elszámoltathatóságát;
33. hangsúlyozza, hogy a párbeszédre és az információhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok lehetővé teszik a Bizottság tevékenységének átfogóbb parlamenti ellenőrzését, és biztosítják, hogy a Bizottság a Parlamentet a Miniszterek Tanácsával egyenrangú félként kezelje;
34. megjegyzi, hogy a jelenlegi keretmegállapodás bizonyos rendelkezéseit javítani kellene; javasolja, hogy a leköszönő Parlament fogadja el a keretmegállapodással kapcsolatos további tárgyalások általános irányvonalát és prioritásait annak érdekében, hogy a soron következő Parlament meg tudja tudni fontolni ezeket a javaslatokat;
35. úgy véli, hogy a jelenlegi mandátumnak teljes mértékben fel kell tárnia a hatályos Szerződések adta lehetőségeket a végrehajtás politikai elszámoltathatóságának megerősítése és a jogalkotási és politikai együttműködésre vonatkozó jelenlegi rendelkezések egyszerűsítése érdekében;

36. emlékeztet arra, hogy számos technikai kérdést – például a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat, a végrehajtási intézkedéseket, a hatásvizsgálatot, a jogalkotási javaslatok és a parlamenti kérdések kezelését – újra meg kell vizsgálni a jelenlegi parlamenti ciklus tapasztalatainak tükrében;
37. sajnálja, hogy a jogalkotás minőségéről szóló 2003. évi intézményközi megállapodásnak a Lisszaboni Szerződés által létrehozott új szabályozási környezet figyelembevétele, a jelenlegi legjobb gyakorlat megszilárdítása és a megállapodásnak az intelligens szabályozás menetrendjével összhangban való korszerűsítése érdekében való újratárgyalására irányuló ismételt felhívása megválaszolatlanul maradt;
38. felkéri a Miniszterek Tanácsát, hogy nyilvánítsa ki véleményét arról a lehetőségről, hogy a Parlamenttel és a Bizottsággal háromoldalú megállapodást hozzanak létre a jogalkotás minőségéről szóló intézményközi megállapodásban, a Parlament és a Miniszterek Tanácsa között létrejött kétoldalú megállapodásban, valamint részben a keretmegállapodásban már említett technikai kérdések területén való további előrelépések céljából;
39. úgy véli, hogy a Parlament, a Bizottság és a Tanács részvételével megkötendő háromoldalú megállapodás sérelme nélkül a kizárólag a Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokat érintő ügyeknek továbbra is egy kétoldalú keretmegállapodás hatálya alá kell tartozniuk; nyomatékosítja, hogy a Parlament a meglévő keretmegállapodás szerint elérhető eredményeknél kevesebbet nem tud elfogadni;
40. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

INDOKOLÁS

Ennek a jelentésnek az a célja, hogy értékelje a Lisszaboni Szerződés végrehajtását, különös tekintettel a Szerződés hatálybalépése óta az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti intézményközi kapcsolatokra vonatkozóan bevezetett főbb változtatások következményeinek elemzésére.

E tekintetben és figyelembe véve, hogy a Lisszaboni Szerződés az Európai Unió demokratikus értékeinek megerősítését célozza, az előadó mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy szükség van a szavazói döntés közvetlenebb összekapcsolására a Bizottság elnökének megválasztásával. Bár a Lisszaboni Szerződés nem kérdőjelezte meg a Bizottság „Európa motorjaként” betöltött szerepét, a Bizottság az elmúlt négy évben a gyakorlatban veszített politikai befolyásából az Európai Unió intézményi szerkezetén belül. A Bizottság befolyásának csökkenése jelentős mértékben összefügg a gazdasági és pénzügyi válsággal, amely elősegíti az Európai Tanács beavatkozásának és hatáskörének erősödését, és a közösségi módszerrel szemben a kormányköziségnek kedvez.

Ebben az összefüggésben és mivel az európai integráció elmélyítése és a közösségi módszer védelme erősebb, az európai intézményi keretben kulcsfontosságú szerepet betöltő Bizottságot igényel, kiemelkedően fontos, hogy a demokratikus legitimitásának, politikai befolyásának és hatékonyságának megerősítése érdekében minden lehetséges megoldást figyelembe kell venni, vagy a meglévő Szerződések alapján, vagy a Szerződések jövőbeni felülvizsgálatának keretében.

A jelenlegi Szerződések alapján és a 2014. évi európai parlamenti választások érdekében az előadó támogatja azt a javaslatot, hogy az európai politikai pártok nevezzenek meg jelölteket a Bizottság elnöki posztjára. Az előadó mindazonáltal úgy véli, hogy a Bizottság legitimitásának ezt a kérdését a Szerződések jövőbeni felülvizsgálata során alaposan elemezni kell. Ezzel kapcsolatban és függetlenül attól, hogy a parlamentáris modellt vagy a Bizottság elnökének közvetlen megválasztásával járó elnöki megközelítést részesíti előnyben, az előadó úgy véli, hogy a Parlament ellenőrzési hatásköre megerősítésének sérelme nélkül el kell kerülni a rendszer túlzott parlamentarizálását, és figyelni kell a hatáskörök szétválasztásának elvére. Ezért, valamint a Parlament ellenőrzési hatásköre megerősítésének céljából a jelentés a Bizottság elleni bizalmatlansági indítványhoz az EUMSZ 234. cikke szerint jelenleg szükséges többség csökkentését javasolja, felkéri a Bizottság elnöki posztjának várományosát, hogy politikai programját terjessze az Európai Parlament elé, valamint felhívja a figyelmet az Unió éves és többéves programozásának fontosságára. Másfelől – és egyben a rendszer túlzott parlamentarizálásának elkerülése érdekében – az előadó megvédi azt az elképzelést, hogy a hatáskörök szétválasztásának elvével összhangban növelni kell a Bizottság elnökének autonómiáját csapata tagjainak kiválasztásában és abban, hogy ne kényszeríthessék arra, hogy a biztosokat lemondásra szólítsa fel. A jelentés ezért nem említi az egyes biztosok elleni bizalmatlansági szavazást.

A Bizottság hatékonyságával kapcsolatban – mivel az ír kormány kérésére az Európai Tanács úgy határozott, hogy a Bizottság méretének az EUSZ 17. cikkének (5) bekezdésében előírt csökkenése 2014-ben nem lép hatályba – az előadó egy olyan rendszer

létrehozását javasolja, amely a tárcával rendelkező és a tárca nélküli biztosok szigorúan egyenrangú váltakozására épül, tükrözve valamennyi tagállam demográfiai és földrajzi változatosságát. Ez a rendszer a tárcák számának és tartalmának viszonylagos állandósága biztosításával és a belső koordinálási folyamatok elősegítésével javítaná a Bizottság működését, és ezzel egyidejűleg biztosítaná, hogy a Bizottság a döntéshozatal során figyelembe vegye valamennyi tagállam sajátosságainak és érdekeinek képviselőjét. E célból az összes biztost továbbra is azonos jogok illetnék meg, és teljes mértékben el kellene ismerni a tárca nélküli biztosok jogát a döntéshozatali folyamatban való részvételre.

A továbbiakban az előadó – figyelembe véve, hogy a Lisszaboni Szerződés az uniós jogalkotás és a nemzetközi szerződések területén biztosított fontos új jogkörök segítségével jelentősen erősítette az Európai Parlament szerepét – értékeli a Parlament és a Bizottság e területeken megvalósult teljesítményét és együttműködését. E tekintetben az előadó arra a következtetésre jut, hogy a Parlamentnek sikerült elismertetnie új hatáskörét és felelős társjogalkotói funkcióját, de a Bizottsággal való kapcsolatában a jelentős előrelépések ellenére továbbra is vannak olyan kérdések és hiányosságok, amelyek több figyelmet és beavatkozást igényelnek – konkrétan az információmegosztás, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok, a hatásvizsgálat, a jogalkotási javaslatok és parlamenti kérdések kezelése terén.

Végezetül, figyelemmel az intézmények jóhiszemű és kölcsönös együttműködésének elvére, a jelentés ajánlásokat tesz az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatára vonatkozóan, és felkéri a Tanácsot, hogy a Parlamenttel és a Bizottsággal együtt vegyen részt egy különálló, háromoldalú megállapodásban, hogy továbbfejlessze az eddig a jogalkotás minőségéről szóló intézményközi megállapodásban, a Parlament és a Miniszterek Tanácsa között létrejött kétoldalú megállapodásban, valamint részben a keretmegállapodásban meghatározott technikai kérdések némelyikét.