



EURÓPSKY PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Výbor pre ústavné veci*

---

**2013/2130(INI)**

16.12.2013

# NÁVRH SPRÁVY

o vykonávaní Lisabonskej zmluvy so zreteľom na Európsky parlament  
(2013/2130(INI))

Výbor pre ústavné veci

Spravodajca: Paulo Rangel

PR\_INI

## OBSAH

	<b>strana</b>
NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU .....	3
DÔVODOVÁ SPRÁVA.....	9

## NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

### o vykonávaní Lisabonskej zmluvy so zreteľom na Európsky parlament (2013/2130(INI))

*Európsky parlament,*

- so zreteľom na Zmluvu o Európskej únii a Zmluvu o fungovaní Európskej únie,
  - so zreteľom na svoje rozhodnutie z 20. októbra 2010 o revízii rámcovej dohody o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Európskou komisiou<sup>1</sup>,
  - so zreteľom na svoje uznesenia z 22. novembra 2012 o voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2014<sup>2</sup> a zo 4. júla 2013 o zlepšení praktických opatrení týkajúcich sa konania volieb do Európskeho parlamentu v roku 2014<sup>3</sup>,
  - so zreteľom na Rámcovú dohodu o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Komisiou,
  - so zreteľom na článok 48 a článok 119 ods. 2 rokovacieho poriadku,
  - so zreteľom na správu Výboru pre ústavné veci a stanoviská Výboru pre medzinárodný obchod, Výboru pre právne veci a Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A7–0000/2013),
- A. keďže by sa malo v plnej miere využiť prehĺbenie demokratickej legitimacy Európskej únie stanovenej Lisabonskou zmluvou, a to prostredníctvom postupu, ktorý vedie k voľbe predsedu Európskej komisie a ustanoveniu Európskej komisie, pričom voľby do Európskeho parlamentu získajú nový politický rozmer tým, že európske politické strany vymenujú kandidátov na tento úrad, a zároveň dôjde k opätovnému zapojeniu občanov tým, že budú mať možnosť odovzdať hlas za osobu podľa svojho výberu;
- B. keďže zvolený predseda novej Komisie by mal v plnej miere využívať výsady, ktoré mu boli udelené Lisabonskou zmluvou, a mal by uskutočniť všetky kroky potrebné na to, aby zabezpečil efektívne fungovanie budúcej Komisie, a to i napriek jej veľkosti, ktorá sa vzhľadom na rozhodnutia Európskej rady nebude znižovať, ako je uvedené v Lisabonskej zmluve;
- C. keďže by sa mala posilniť zodpovednosť Komisie voči Parlamentu prostredníctvom ročného a viacročného plánovania Únie, ako aj tým, že sa dosiahne symetria medzi väčšinou potrebnou pre voľbu predsedu Komisie a väčšinou potrebnou pre návrh na vyslovenie nedôvery;
- D. keďže je potrebné posilniť úlohu Parlamentu ako orgánu, ktorý stanovuje agendu v legislatívnych veciach, a keďže je nevyhnutné v plnej miere uplatňovať zásadu, podľa ktorej majú Parlament a Rada v legislatívnych veciach rovnocenné postavenie a ktorá je

---

<sup>1</sup> Ú. v. EÚ C 70, 8.3.2012, s. 98.

<sup>2</sup> Prijaté texty, P7\_TA(2012)0462.

<sup>3</sup> Prijaté texty, P7\_TA(2013)0323.

zakotvená v Lisabonskej zmluve;

- E. keďže súčasné medzinárodné dohody by sa mali pri príležitosti ustanovenia novej Komisie preskúmať a zlepšiť;

***Legitimita a politická zodpovednosť Komisie  
(Ustanovenie a odvolanie Komisie)***

1. zdôrazňuje, že je potrebné posilniť demokratickú legitimitu, nezávislosť a politickú úlohu Komisie tým, že sa užšie prepojí rozhodnutie voličov a voľba predsedu Komisie;
2. naliehavo vyzýva najbližší konvent, aby v záujme posilnenia demokratickej legitimacy Komisie prehodnotil spôsob voľby predsedu Komisie vrátane možnosti priamej voľby;
3. opätovne potvrdzuje, že všetky európske politické strany by mali svojich kandidátov na predsedu Komisie vymenovať v dostatočnom predstihu pred stanoveným dátumom konania volieb do Európskeho parlamentu;
4. očakáva, že kandidáti na predsedu Komisie budú zohrávať významnú úlohu v kampani za voľby do Európskeho parlamentu tým, že vo všetkých členských štátoch budú šíriť a propagovať politický program svojej európskej politickej strany;
5. opakuje svoju výzvu adresovanú Európskej rade, aby včas a pred voľbami objasnila, ako hodlá oceniť volebné rozhodnutie občanov Európy pri vymenúvaní predsedu Komisie, a to v rámci konzultácií, ktoré sa majú uskutočniť medzi Parlamentom a Európskou radou podľa vyhlásenia 11 pripojeného k Lisabonskej zmluve;
6. žiada, aby niekoľkí členovia budúcej Komisie boli vybraní spomedzi novozvolených poslancov Európskeho parlamentu; vyzýva vlády členských štátov, aby náležite zohľadnili hlasy svojich spoluobčanov, keď za členov Európskej komisie navrhnú osobnosti;
7. domnieva sa, že zvolený predseda Komisie by mal mať pri výbere ďalších členov Komisie väčšiu nezávislosť; vyzýva vlády členských štátov, aby každá z nich predložila zoznam najmenej troch kandidátov na úrad európskeho komisára, a tak umožnila zvolenému predsedovi Komisie vybrať jedného z kandidátov uvedených na tomto zozname; vyzýva novozvoleného predsedu Komisie, aby na vlády členských štátov naliehal s tým, že zoznam kandidátov na úrad komisára mu musí umožniť, aby zabezpečil rodovo vyvážené zloženie Európskej komisie;
8. v nadväznosti na politickú dohodu dosiahnutú na stretnutí Európskej rady 11. a 12. decembra 2013 a na rozhodnutie Európskej rady z 22. mája 2013 o počte členov Európskej komisie sa nazdáva, že je potrebné napláňovať ďalšie opatrenia zamerané na efektívnejšie fungovanie Komisie bez toho, aby bolo dotknuté právo na vymenovanie jedného komisára na členský štát;
9. domnieva sa, že podľa platných zmlúv môže riešenie, ktoré sa má prijať, zahŕňať vytvorenie rotačného systému komisárov s úradom a komisárov bez úradu, čím sa zabezpečí relatívna stabilita, pokiaľ ide o počet a pôsobnosť úradov, a súčasne sa zaručí, aby bolo v rozhodovacom procese Komisie vhodne vyvážené zastúpenie osobitostí

a záujmov všetkých členských štátov; vyjadruje presvedčenie, že komisári bez úradu by sa v tomto rámci mali v plnej miere zúčastňovať na rozhodovacom procese a že by mohli pre Komisiu vykonávať reprezentatívne úlohy na európskej úrovni;

10. ako sa uvádza v odseku 2 Rámcovej dohody o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Komisiou, zdôrazňuje, že od kandidáta na predsedu Komisie by sa malo vyžadovať, aby Európskemu parlamentu po vymenovaní Európskou radou predložil politické usmernenia pre svoj mandát, pričom by nasledovala rozsiahla výmena názorov pred tým, ako Parlament zvolí navrhovaného kandidáta za predsedu Komisie;
11. naliehavo vyzýva budúceho dezignovaného predsedu Komisie, aby náležite zohľadnil návrhy a odporúčania na právne predpisy Európskej únie, ktoré v minulosti vypracoval Parlament na základe iniciatívnych správ alebo uznesení, ktoré získali podporu veľkej väčšiny poslancov Európskeho parlamentu a ktorými sa bývalá Komisia v dostatočnej miere zaoberala až do uplynutia svojho mandátu;
12. domnieva sa, že väčšina, ktorá je v súčasnosti podľa článku 234 ZFEÚ potrebná pre návrh na vyslovenie nedôvery Komisii, by sa v budúcej revízii zmlúv mala zjednodušiť tak, aby bola potrebná iba väčšina všetkých poslancov Európskeho parlamentu;

***Legislatívna iniciatíva a činnosť***  
***(Parlamentná právomoc a kontrola)***

13. domnieva sa, že i keď je celkové hodnotenie medziinštitucionálnych vzťahov medzi Parlamentom a Komisiou pozitívne, zostáva množstvo otázok a nedostatkov, ktoré si vyžadujú väčšiu pozornosť a prijatie príslušných opatrení;
14. zdôrazňuje, že úsilie o dosiahnutie účinnosti nesmie znamenať nižšiu kvalitu právnych predpisov ani zrieknutie sa vlastných cieľov Parlamentu;
15. upozorňuje, že náročná úloha, ktorou je zaistenie transparentnosti, je stále aktuálna a spoločná pre všetky inštitúcie, a to aj v rámci dohôd v prvom čítaní; poznamenáva, že Parlament sa pokúsil reagovať na túto výzvu tým, že do svojho rokovacieho poriadku prijal nové články 70 a 70a;
16. vyjadruje znepokojenie nad problémami, ktoré sú naďalej prítomné pri uplatňovaní riadneho legislatívneho postupu, najmä v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) a spoločnej rybárskej politiky (SRP), ako aj pri zosúladzovaní aktov bývalého tretieho piliera s hierarchiou noriem Lisabonskej zmluvy a celkovo s ohľadom na pokračujúcu nesúmernosť, pokiaľ ide o transparentnosť zapojenia Komisie do prípravnej činnosti oboch zložiek legislatívneho orgánu; v tomto ohľade zdôrazňuje dôležitosť pracovných metód Rady, ktoré sa upravujú tak, aby zástupcom Parlamentu umožňovali zúčastňovať sa na niektorých z jej schôdzí, ak je to riadne odôvodnené na základe zásady vzájomnej lojálnej spolupráce medzi inštitúciami;
17. žiada Komisiu, aby lepšie využívala prípravnú legislatívnu fázu, najmä cenné príspevky na základe zelenej knihy a bielej knihy, a pravidelne a rovnocenne s Radou informovala Európsky parlament o prípravnej činnosti, ktorú vykonávajú jej útvary;

18. nazdáva sa, že Parlament by mal viac rozvinúť a v plnej miere využívať svoju nezávislú štruktúru na posúdenie vplyvu akýchkoľvek podstatných zmien alebo úprav pôvodného návrhu predloženého Komisiou;
19. vyjadruje hlboké znepokojenie nad tým, že napriek tomu, že Komisia si formálne plní svoje povinnosti a reaguje na žiadosti Parlamentu o legislatívne iniciatívy do 3 mesiacov, nenavrhuje vždy skutočné a zásadné nadväzné opatrenia;
20. žiada, aby sa pri budúcej revízii zmlúv v plnej miere uznalo právo Parlamentu na legislatívnu iniciatívu tým, že sa stane záväzným pre Komisiu, s cieľom uskutočniť opatrenia v nadväznosti na všetky žiadosti o legislatívne návrhy predložené Parlamentom podľa článku 225 ZFEÚ;
21. domnieva sa, že pri budúcej revízii zmlúv by sa mala právomoc Komisie stiahnuť legislatívne návrhy obmedziť na prípady, keď Parlament po prijatí svojej pozície v prvom čítaní súhlasí s tým, že návrh už vzhľadom na zmenené okolnosti nie je odôvodnený;
22. upozorňuje na potrebu primerane rozlišovať medzi podstatnými prvkami legislatívneho aktu, ktoré musí stanoviť legislatívny orgán v samotnom legislatívnom akte, a rôznymi nepodstatnými prvkami súvisiacimi s legislatívnym nástrojom, najmä technickej povahy, ktorý by sa mal upraviť prostredníctvom delegovaných aktov;
23. zdôrazňuje dôležitosť voľby medzi delegovanými aktmi a vykonávacími aktmi z hľadiska ochrany výsad Parlamentu a opakuje svoju požiadavku adresovanú Komisii a Rade, aby súhlasili s Parlamentom, pokiaľ ide o definíciu kritérií na uplatňovanie článkov 290 a 291 ZFEÚ;
24. nabáda Komisiu, aby v súlade s odsekom 15 Rámcovej dohody o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Komisiou primerane zapojila Parlament do prípravnej fázy delegovaných aktov a poskytla jeho poslancom všetky potrebné informácie;
25. žiada Komisiu, aby dodržiavala rámcovú dohodu, pokiaľ ide o prístup odborníkov Parlamentu na schôdze odborníkov Komisie, a to tým, že zabráni ich zlúčeniu so schôdzami komitologických výborov;

***Medzinárodné vzťahy  
(Parlamentná právomoc a kontrola)***

26. poznamenáva, že odmietnutie dohody SWIFT bolo zo strany Parlamentu prvým prejavom toho, že uplatnil novo nadobudnuté výsady;
27. žiada, aby bol Parlament vo všetkých fázach v plnej miere a presne informovaný o postupoch uzatvárania medzinárodných dohôd s cieľom zabezpečiť, aby Parlament mohol prijať konečné rozhodnutie vďaka dôkladnej znalosti problematiky;
28. zdôrazňuje, že je potrebné zabezpečiť, aby Parlament mohol skutočne vyjadriť informované stanovisko k rokovacím mandátom;
29. opätovne potvrdzuje, že je potrebné, aby Parlament prijal potrebné opatrenia s cieľom

sledovať vykonávanie medzinárodných dohôd;

### **Ústavná dynamika**

#### ***(Medziinštitucionálne vzťahy a medziinštitucionálne dohody)***

30. zdôrazňuje, že Komisia má podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ prijímať iniciatívy s cieľom dosiahnuť uzatvorenie medziinštitucionálnych dohôd o ročnom a viacročnom plánovaní Únie; upozorňuje na potrebu zapojiť Parlament a Radu do prípravy ročného pracovného programu Komisie a zdôrazňuje dôležitosť zabezpečenia realistického a spoľahlivého plánovania, ktoré možno účinne vykonávať a ktoré môže byť základom medziinštitucionálneho plánovania;
31. domnieva sa, že rámcová dohoda uzatvorená medzi Parlamentom a Komisiou a jej pravidelné aktualizácie sú nevyhnutné na posilnenie a rozvoj štruktúrovanej spolupráce medzi oboma inštitúciami;
32. víta skutočnosť, že rámcová dohoda prijatá v roku 2010 v značnej miere posilnila politickú zodpovednosť Komisie voči Parlamentu;
33. zdôrazňuje, že pravidlá týkajúce sa dialógu a prístupu k informáciám umožňujú lepšiu parlamentnú kontrolu činností Komisie a zabezpečujú, aby Komisia pristupovala k Parlamentu rovnako ako k Rade ministrov;
34. poznamenáva, že niektoré ustanovenia súčasnej rámcovej dohody by sa mohli zlepšiť; navrhuje, aby odchádzajúci Parlament prijal pre ďalšie rokovanie o rámcovej dohode všeobecnú líniu a priority na rokovanie, aby nový Parlament mohol zväziť tieto návrhy;
35. nazdáva sa, že týmto mandátom by sa mali v plnej miere preskúmať možnosti v rámci súčasných zmlúv s cieľom posilniť politickú zodpovednosť výkonnej moci a zefektívniť existujúce ustanovenia o právnych predpisoch a politickej spolupráci;
36. pripomína, že vzhľadom na skúsenosti nadobudnuté v tomto legislatívnom období je potrebné aktualizovať viacero technických otázok, ako sú delegované akty, vykonávacie opatrenia, posúdenie vplyvu, riešenie legislatívnych iniciatív a parlamentných otázok;
37. vyjadruje poľutovanie nad tým, že jeho opakované výzvy na opätovné prerokovanie Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva z roku 2003 v záujme zohľadnenia nového legislatívneho prostredia, ktoré vzniklo Lisabonskou zmluvou, ustálenia súčasných najlepších postupov a aktualizácie dohody v súlade s programom inteligentnej regulácie zostávajú bez odozvy;
38. vyzýva Radu ministrov, aby vyjadrila svoju pozíciu k možnosti účasti na trojstrannej dohode s Parlamentom a Komisiou s cieľom dosiahnuť ďalší pokrok, pokiaľ ide o technické otázky už uvedené v Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva, v dvojstrannej dohode medzi Parlamentom a Radou ministrov a sčasti i v rámcovej dohode;
39. domnieva sa, že bez toho, aby bolo dotknuté uzatvorenie trojstrannej dohody, ktorá zahŕňa Parlament, Komisiu a Radu, otázky týkajúce sa výlučne vzťahov medzi Parlamentom

a Komisiou by mali byť naďalej predmetom dvojstrannej rámcovej dohody; zdôrazňuje, že Parlament sa uspokojí iba s výsledkami, ktoré by sa dali dosiahnuť na základe existujúcej rámcovej dohody;

40. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie Rade a Komisii.



## DÔVODOVÁ SPRÁVA

V rámci tejto správy sa uskutočňuje hodnotenie vykonávania Lisabonskej zmluvy a analyzujú sa najmä dôsledky hlavných zmien, ktoré sa ňou zaviedli od nadobudnutia účinnosti v súvislosti s medziinštitucionálnymi vzťahmi medzi Európskym parlamentom a Európskou komisiou.

V tomto smere a vzhľadom na to, že účelom Lisabonskej zmluvy je posilniť demokratické meno EÚ, spravodajca najskôr zdôrazňuje, že je potrebné bezprostrednejšie prepojiť volebné rozhodnutie voličov s voľbou predsedu Komisie. I keď úloha Komisie ako „hnacej sily“ európskej aktivity nebola Lisabonskou zmluvou spochybnená, Komisia v praxi za uplynulé štyri roky v skutočnosti stratila časť svojho politického vplyvu v rámci inštitucionálnej štruktúry EÚ. Toto oslabenie postavenia Komisie do značnej miery súvisí s hospodárskou a finančnou krízou, ktorá má priaznivý vplyv na zasahovanie a autoritu Európskej rady a podporuje medzivládny prístup na úkor metódy Spoločenstva.

V tejto súvislosti a vzhľadom na to, že prehlbenie európskej integrácie a ochrana metódy Spoločenstva si vyžadujú silnejšiu Komisiu, ktorá bude zohrávať kľúčovú úlohu v európskom inštitucionálnom rámci, je nanajvýš dôležité preskúmať všetky možné riešenia s cieľom posilniť jej demokratickú legitimitu, politický vplyv a efektívnosť, či už v rámci platných zmlúv alebo v kontexte budúcej revízie týchto zmlúv.

Spravodajca podľa súčasných zmlúv a vzhľadom na voľby do Európskeho parlamentu v roku 2014 podporuje návrh na vymenovanie kandidátov na predsedu Komisie európskymi politickými stranami. Domnieva sa však, že v budúcej revízii zmlúv by sa mala dôkladne analyzovať otázka legitimity Komisie. V tejto súvislosti a bez ohľadu na uprednostňovanie parlamentného modelu alebo prezidentského prístupu pri priamej voľbe predsedu Komisie spravodajca vyjadruje presvedčenie, že bez toho, aby bolo dotknuté posilnenie kontrolných právomocí Parlamentu, by sa malo zamedziť nadmernej parlamentarizácii systému a pamätať na zásadu oddelenia právomocí. V tomto ohľade a s cieľom posilniť kontrolné právomoci Parlamentu sa v správe navrhuje obmedzenie väčšiny, ktorá je v súčasnosti podľa článku 234 ZFEÚ potrebná pre návrh na vyslovenie nedôvery voči Komisii, kandidát na predsedu Komisie je vyzvaný, aby predložil Európskemu parlamentu politický program, a upozorňuje sa na dôležitosť ročného a viacročného plánovania Únie. Na druhej strane a s cieľom vyhnúť sa nadmernej parlamentarizácii systému spravodajca žiada, aby sa na základe zásady oddelenia právomocí udelila predsedovi Komisie väčšia nezávislosť pri výbere členov jeho tímu a aby predseda nebol nútený žiadať odstúpenie komisárov. Správa teda nijako neodkazuje na hlasovanie o nedôvere voči jednotlivým komisárom.

Pokiaľ ide o efektívnosť Komisie a keďže plánované obmedzenie veľkosti Komisie podľa článku 17 ods. 5 ZEÚ už v roku 2014 nenadobudne účinnosť, spravodajca vzhľadom na rozhodnutie Európskej rady na žiadosť írskej vlády navrhuje vytvorenie systému prísne spravodlivej rotácie medzi komisármi s úradom a komisármi bez úradu, ktorý by odzrkadľoval demografickú a geografickú škálu všetkých členských štátov. Týmto systémom by sa zlepšilo fungovanie Komisie tým, že by zabezpečoval relatívnu stabilitu, pokiaľ ide o počet a pôsobnosť úradov, a uľahčil by vnútorné postupy koordinácie a zároveň by zaručil,

aby sa v rozhodnutiach prijatých Komisiou zohľadnilo zastúpenie osobitostí a záujmov všetkých členských štátov. Na tento účel by všetci komisári mali mať rovnaké právne postavenie a v plnej miere by sa malo uznať právo komisárov bez úradu zúčastňovať sa na rozhodovacom procese.

Navyše, vzhľadom na to, že Lisabonskou zmluvou sa do značnej miery posilnila úloha Európskeho parlamentu, ktorý získal nové významné právomoci týkajúce sa právnych predpisov a medzinárodných zmlúv EÚ, spravodajca takisto hodnotí výkonnosť Parlamentu a Komisie a ich vzájomnú komunikáciu v týchto oblastiach. V tejto súvislosti spravodajca prichádza k záveru, že i keď Parlament úspešne dosiahol uznanie svojich nových právomocí a svojej úlohy ako zodpovedného spoluzákonodarcu a v jeho vzťahoch s Komisiou bol zaznamenaný významný pokrok, naďalej zostáva množstvo otázok a nedostatkov, najmä pokiaľ ide o výmenu informácií, delegované a vykonávacie akty, posúdenie vplyvu a riešenie legislatívnych iniciatív a parlamentných otázok, ktoré si vyžadujú väčšiu pozornosť a prijatie príslušných opatrení.

Napokon, s ohľadom na zásadu vzájomnej lojálnej spolupráce medzi inštitúciami sa v správe uvádza niekoľko odporúčaní týkajúcich sa revízie Rámcovej dohody o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Komisiou, ako aj výzva adresovaná Rade, aby sa zúčastnila na osobitnej trojstrannej dohode s Parlamentom a Komisiou s cieľom ďalej rozpracovať niektoré technické otázky dopsial stanovené v Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva, v dvojstrannej dohode medzi Parlamentom a Radou ministrov a sčasti i v rámcovej dohode.