



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Mødedokument

A7-0412/2013

28.11.2013

BETÆNKNING

om ændring af artikel 81 i Europa-Parlamentets forretningsorden om godkendelsesproceduren (2012/2124(REG))

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordfører: Rafał Trzaskowski

PR_REG

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS AFGØRELSE	3
BEGRUNDELSE.....	8
RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET	13

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS AFGØRELSE

om ændring af artikel 81 i Europa-Parlamentets forretningsorden om godkendelsesproceduren (2012/2124(REG))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til skrivelse af 9. december 2011 fra formanden for Udvalgsformandskonferencen,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 211 og 212,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (A7-0412/2013),
1. vedtager at optage nedenstående ændring i forretningsordenen;
 2. vedtager, at disse ændringer træder i kraft den første dag i den næste mødeperiode og vil gælde for de godkendelsesprocedurer, for hvilke det korresponderende udvalg endnu ikke har vedtaget en henstilling;
 3. pålægger sin formand at sende denne afgørelse til Rådet og Kommissionen til orientering.

Ændringsforslag 1

Europa-Parlamentets forretningsorden Artikel 50 – fortolkning – stk. 2

Gældende ordlyd

*Ved behandlingen af internationale aftaler, jf. artikel 90, kan proceduren med associerede udvalg i denne artikel ikke anvendes i forbindelse med **godkendelsesproceduren** i artikel 81.*

Ændringsforslag

***Proceduren** med associerede udvalg i denne artikel **kan** ikke anvendes i forbindelse med **den henstilling, der vedtages af det korresponderende udvalg i henhold til** artikel 81.*

Ændringsforslag 2

Europa-Parlamentets forretningsorden Artikel 81 – stk. 1 – afsnit 1

Gældende ordlyd

Når Parlamentet anmodes om en godkendelse af et forslag, **træffer det afgørelse på grundlag af** en henstilling fra det kompetente udvalg om at vedtage eller forkaste forslaget.

Ændringsforslag

Når Parlamentet anmodes om en godkendelse af et forslag, **vedtager det sin afgørelse under hensyntagen til** en henstilling fra det kompetente udvalg om at vedtage eller forkaste forslaget.

Henstillingen indeholder led, men ikke bogstavpunkter. Den kan indeholde en kort begrundelse, som udfærdiges på ordførerens ansvar, og som ikke sættes under afstemning. Artikel 52, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse.

Ændringsforslag, der fremsættes i udvalget, kan kun behandles, hvis de sigter mod at omgøre den af ordføreren foreslåede henstilling.

Ændringsforslag 3

**Europa-Parlamentets forretningsorden
Artikel 81 – stk. 1 – afsnit 1 a (nyt)**

Gældende ordlyd

Ændringsforslag

Det korresponderende udvalg kan indgive et forslag til en ikke-lovgivningsmæssig beslutning. Andre udvalg kan inddrages i udarbejdelsen af beslutningen i overensstemmelse med artikel 188, stk. 3, sammenholdt med artikel 49, 50 eller 51.

Ændringsforslag 4

**Europa-Parlamentets forretningsorden
Artikel 81 – stk. 1 – afsnit 2**

Gældende ordlyd

Ændringsforslag

Parlamentet **træffer afgørelse** ved en enkelt afstemning om det forslag, hvortil dets godkendelse kræves efter traktaten om

Parlamentet **træffer afgørelse** ved en enkelt **godkendelsesafstemning** om det forslag, hvortil dets godkendelse kræves

Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og der kan ikke stilles ændringsforslag. Til vedtagelse af en godkendelse kræves det flertal, der er anført i den artikel i traktaten om Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som udgør retsgrundlaget for forslaget.

efter traktaten om Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, *uanset om henstillingen fra det kompetente udvalg går ud på at godkende eller forkaste forslaget*, og der kan ikke stilles ændringsforslag. Til vedtagelse af en godkendelse kræves det flertal, der er anført i den artikel i traktaten om Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som udgør retsgrundlaget for forslaget, *eller, såfremt der ikke er angivet noget flertal deri, et flertal af de afgivne stemmer. Hvis det nødvendige flertal ikke opnås, anses forslaget til retsakt for at være forkastet.*

Ændringsforslag 5

Europa-Parlamentets forretningsorden Artikel 81 – stk. 2

Gældende ordlyd

2. Artikel 74c, 74e **og 90** finder anvendelse på henholdsvis *tiltrædelsestraktater*, internationale aftaler **og** fastslåelse af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder *generelle* principper. *Artikel 74g finder anvendelse på et* forstærket samarbejde *vedrørende et område, der hører under den almindelige lovgivningsprocedure.*

Ændringsforslag

2. Artikel **90**, 74c, 74e, **74f, 74g og 75** finder *endvidere* anvendelse på henholdsvis internationale aftaler, *tiltrædelsestraktater*, fastslåelse af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder *grundlæggende* principper, *fastsættelse af Parlamentets sammensætning, indførelse af et* forstærket samarbejde *mellem medlemsstaterne eller vedtagelse af den flerårige finansielle ramme.*

Ændringsforslag 6

Europa-Parlamentets forretningsorden Artikel 81 – stk. 3

Gældende ordlyd

3. Når Parlamentets godkendelse kræves til

Ændringsforslag

3. Når Parlamentets godkendelse kræves til

et forslag til lovgivningsmæssig retsakt eller en påtænkt international aftale, kan det kompetente udvalg **for at fremme et positivt resultat af proceduren vedtage at** forelægge Parlamentet en interimsbetænkning om forslaget med et forslag til beslutning, der indeholder henstillinger om ændring eller gennemførelse af forslaget til retsakt.

et forslag til lovgivningsmæssig retsakt, kan det kompetente udvalg forelægge Parlamentet en interimsbetænkning om forslaget med et forslag til beslutning, der indeholder henstillinger om ændring eller gennemførelse af forslaget til retsakt **eller den påtænkte internationale aftale.**

Ændringsforslag 7

Europa-Parlamentets forretningsorden Artikel 81 – stk. 3 a – afsnit 1 (nyt)

Nuværende ordlyd

Ændringsforslag

3a. Det kompetente udvalg behandler anmodningen om godkendelse uden unødigt forsinkelse. Hvis det kompetente udvalg beslutter ikke at fremsætte en henstilling, eller ikke har vedtaget en henstilling inden for seks måneder efter at have fået anmodningen om godkendelse henvist, kan Formandskonferencen enten sætte sagen på dagsordenen for en efterfølgende mødeperiode med henblik på behandling på plenarmødet eller, i behørigt begrundede tilfælde, vedtage at forlænge perioden på seks måneder.

Ændringsforslag 8

Europa-Parlamentets forretningsorden Artikel 81 – stk. 3 a – afsnit 2 (nyt)

Nuværende ordlyd

Ændringsforslag

Når Parlamentet anmodes om at godkende indgåelsen af en international aftale, kan Parlamentet på grundlag af en henstilling fra det kompetente udvalg træffe afgørelse om midlertidigt at indstille godkendelsesproceduren i højst et

år.

Begrundelse

Denne suspensionsbestemmelse om godkendelse af internationale aftaler er meget vigtig med henblik på: i) at have mulighed for en betænkningstid for at undgå den sandsynlige forkastelse af en international aftale; ii) at kunne kræve, at tredjelandet gennemfører visse ændringer eller forpligtelser, som Parlamentet finder nødvendige for at give sin godkendelse; iii) at kunne henstille til Kommissionen, at den genforhandler dele af den internationale aftale, som Parlamentet finder uacceptable.

BEGRUNDELSE

Denne betænkning handler om, hvordan Parlamentet giver sin godkendelse i procedurer, hvor det er påkrævet i henhold til traktaterne (godkendelsesproceduren).

1) Godkendelsesproceduren

Godkendelsesproceduren, som tidligere blev kaldt proceduren med samstemmende udtalelse, blev indført ved den europæiske fællesakt i 1986 på to områder: associeringsaftaler og aftaler om tiltrædelse. Procedurens anvendelsesområde er blevet udvidet ved alle efterfølgende ændringer af traktaterne. Den udgør nu i henhold til Lissabontraktaten en "særlig lovgivningsprocedure" som omhandlet i artikel 289, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

De tilfælde, hvor godkendelsesproceduren finder anvendelse, er udtømmende fastlagt i traktaterne. De er hovedsageligt følgende:

- aftaler, hvorved der etableres en specifik institutionel ramme, aftaler, som har betydelige budgetmæssige virkninger for Unionen, eller aftaler, som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure eller, når der kræves godkendelse af Europa-Parlamentet, den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse¹
- aftaler om tiltrædelse²
- anvendelse af fleksibilitetsklausulen³
- indførelse af et forstærket samarbejde⁴
- tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder⁵
- vedtagelse af den flerårige finansielle ramme⁶
- ensartet fremgangsmåde for valg af MEP'er⁷
- Parlamentets sammensætning⁸
- styrkelse af EU-borgernes rettigheder⁹
- afgørelser truffet af Rådet og Det Europæiske Råd om, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder Unionens værdier¹⁰
- gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med ordningen for Unionens egne indtægter¹¹.

¹ Artikel 218, stk. 6, litra a), i TEUF.

² Artikel 49 i TEU.

³ Artikel 352 i TEUF.

⁴ Artikel 329, stk. 1, i TEUF.

⁵ Artikel 218, stk. 6, litra a), i TEUF.

⁶ Artikel 312, stk. 2, i TEUF.

⁷ Artikel 223, stk. 1, andet afsnit, i TEUF.

⁸ Artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i TEU.

⁹ Artikel 25, stk. 2, i TEUF.

¹⁰ Artikel 7, stk. 1 og 2, i TEU.

¹¹ Artikel 311, stk. 4, i TEUF.

2) Forretningsordenen

I forretningsordenen er der tilsvarende for disse tilfælde en generel regel (artikel 81) og en række særlige regler for de enkelte tilfælde, der fungerer som "lex specialis", idet der i øvrigt henvises til den generelle regel i artikel 81. Disse særlige regler er: artikel 90 (internationale aftaler), artikel 74c (tiltrædelsestraktater), artikel 74g (forstærket samarbejde), artikel 74f (Parlamentets sammensætning) og artikel 74e (afgørelser fra Rådet og Det Europæiske Råd om en overtrædelse af Unionens værdier).

Den generelle regel i artikel 81 – som er den vigtigste i forbindelse med dette arbejdsdokument – har følgende ordlyd:

"Artikel 81, stk. 1 og 3

- 1. Når Parlamentet anmodes om en godkendelse af et forslag, træffer det afgørelse på grundlag af en henstilling fra det kompetente udvalg om at vedtage eller forkaste forslaget.*

Parlamentet træffer afgørelse ved en enkelt afstemning om det forslag, hvortil dets godkendelse kræves efter traktaten om Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og der kan ikke stilles ændringsforslag. Til vedtagelse af en godkendelse kræves det flertal, der er anført i den artikel i traktaten om Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som udgør retsgrundlaget for forslaget.

- 3. Når Parlamentets godkendelse kræves til et forslag til lovgivningsmæssig retsakt eller en påtænkt international aftale, kan det kompetente udvalg for at fremme et positivt resultat af proceduren vedtage at forelægge Parlamentet en interimbetænkning om forslaget med et forslag til beslutning, der indeholder henstillinger om ændring eller gennemførelse af forslaget til retsakt.*

Det fremgår ikke af artikel 81, hvilken form udvalgets henstilling skal have. Den gives normalt i form af en lovgivningsmæssig beslutning, hvorved Parlamentet giver eller nægter at give sin godkendelse af den pågældende retsakt. Medmindre andet er fastsat i traktaterne, kræver Parlamentets godkendelse et flertal af de afgivne stemmer¹. Der kræves i visse tilfælde et flertal blandt Parlamentets medlemmer, f.eks. en ny medlemsstats tiltrædelse eller valgproceduren².

3) Henvisningen til AFCO

Formanden for Udvalgsformandskonferencen, Klaus-Heiner Lehne, påpegede i en skrivelse af 9. december 2011, at den praksis, der er etableret i udvalgene med hensyn til godkendelsesprocedurerne, varierer betydeligt³. Han opfordrede AFCO til på vegne af udvalgsformændene at revidere de relevante bestemmelser i forretningsordenen med henblik

¹ Artikel 231 i TEUF.

² Artikel 81, stk. 1, andet afsnit.

³ Se også undersøgelsen foretaget af Enheden for Lovgivningsmæssig Koordinering (GD for Interne Politikker) i september 2011.

på at præcisere godkendelsesprocedurerne og gøre dem mere gennemsigtige og eventuelt mere effektive. Skrivelsen omfattede også fire spørgsmål, der skal tages i betragtning af AFCO. Spørgsmålene kan med henblik på drøftelserne i udvalget skæres ned til følgende tre væsentlige spørgsmål:

- Bør bogstavpunkter være tilladt i udkastet til henstilling og i det kompetente udvalgs henstilling til plenarforsamlingen?
- Bør ændringsforslag til udkastet til henstilling være tilladt i udvalget og i henstillingen på plenarmødet, og i bekræftende fald til hvilke dele af udkastet?
- Skal en negativ afstemning om det afsnit i henstillingen, der indeholder beslutningen, fortolkes som en afstemning for det modsatte?

4) Bogstavpunkter

Bogstavpunkter i en henstilling fra det kompetente udvalg til plenarforsamlingen har hidtil ikke været anset for tilladte, medmindre de vedrører faktiske omstændigheder eller tekster og således kan sidestilles med led¹.

Ræsonnementet bag denne praksis er, at den beslutning, som Parlamentet skal træffe (ja eller nej), vil være mindre klar og få mindre vægt, hvis den ledsages af bogstavpunkter. En yderligere begrundelse for denne holdning er, at den lovgivningsmæssige beslutning i en lovgivningsmæssig betænkning om et forslag fra Kommissionen heller ikke må indeholde bogstavpunkter (artikel 55, stk. 2). Politiske bemærkninger og krav vedrørende den foreslåede retsakt eller aftale kan før vedtagelsen eller indgåelsen heraf fremsættes i en interimsbetænkning i henhold til forretningsordenens artikel 81, stk. 3, og artikel 90, stk. 4.

På den anden side er det politisk interessant, om ikke ligefrem nødvendigt, for Parlamentet at begrunde sin beslutning.

En mellemløsning, som foreslås i denne betænkning, er ikke at tillade bogstavpunkterne, men at lade det korresponderende udvalgs henstilling til plenarforsamlingen være ledsaget af et forslag til ikke-lovgivningsmæssig beslutning. Ved at gøre dette vil udvalget/udvalgene og senere hen plenarmødet have mulighed for at kommentere forslaget til retsakt og forklare deres holdning til det i detaljer. Vægtforholdet i Parlamentet vil normalt sørge for, at den beslutning, som vedtages, ikke strider mod beslutningen om godkendelse (se nedenfor).

5) Ændringsforslag

Eftersom bogstavpunkter ikke er tilladte på plenarmødet, opstår spørgsmålet om ændringsforslag ikke. Dette ræsonnement vedrører ordlyden af forretningsordenens artikel 81: "Parlamentet træffer afgørelse ved en enkelt afstemning om det forslag, hvortil dets godkendelse kræves efter traktaten ..., og der kan ikke stilles ændringsforslag"². Denne

¹ Det skal bemærkes, at den relevante tekstmodel, der benyttes af Parlamentet, for nuværende slet ikke indeholder bogstavpunkter.

² Artikel 81, stk. 1, andet afsnit.

bestemmelse gælder uden nogen som helst tvivl for selve retsaktens tekst. Den særlige bestemmelse om internationale traktater giver følgende præcisering:

"Artikel 90, stk. 7

7. Parlamentet afgiver ved en enkelt afstemning med et flertal af de afgivne stemmer udtalelse om eller godkendelse af indgåelse, fornyelse eller ændring af internationale aftaler eller finansprotokoller indgået af Den Europæiske Union. Der kan ikke stilles ændringsforslag til aftalens eller protokollens tekst."

Formålet med at udelukke retsaktens tekst er at sikre, at Parlamentets beslutning er entydig og ubetinget, i betragtning af dens mulige vidtrækkende konsekvenser. I relation til internationale aftaler er en anden årsag, at en aftale, som er blevet forhandlet på plads, ikke på nogen måde kan ændres ensidigt. Det samme ræsonnement gør sig imidlertid ikke gældende for mulige elementer i udkastet til henstilling såsom led, bogstavpunkter eller afsnittet med beslutningen. Hvis, som det foreslås her, udvalgets henstilling ikke må indeholde bogstavpunkter (da et beslutningsforslag overtager deres funktion), ville – og burde – eventuelle ændringer være begrænset til afsnittet med beslutningen. Hvad angår sidstnævnte element er det faktisk vigtigt, at der er mulighed for ændringsforslag for at undgå enhver tvivl om, hvad udvalgets/udvalgenes nøjagtige holdning er.

6) Afstemning

Hvis den beslutning, der foreslås i udkastet til henstilling i udvalget, eller henstillingen på plenarmødet ikke opnår det krævede flertal, og hvis der ikke er fremsat et ændringsforslag om det modsatte, eller et sådant ændringsforslag ikke opnår det krævede flertal, opstår spørgsmålet om, hvordan dette resultat skal fortolkes. Skal det betragtes som om, at udvalget eller plenarforsamlingen, alt efter hvilken situation der er tale om, ikke har truffet nogen beslutning, eller som en beslutning om det modsatte af, hvad der er blevet foreslået? Sidstnævnte betyder, at hvis det er blevet foreslået at godkende den pågældende retsakt, og forslaget ikke opnår flertal, er retsaktens forkastet, og hvis et forslag om forkastelse omvendt ikke opnår flertal, anses retsaktens for godkendt¹.

Sidstnævnte fortolkning, som var tidligere praksis på plenarmødet, begrundes med en henvisning til forretningsordenens artikel 90, stk. 9: "Nægter Parlamentet at godkende en international aftale, meddeler Parlamentets formand Rådet, at aftalen ikke kan indgås." Siden afstemningen om ACTA-aftalen den 4. juli 2012 er Parlamentets praksis ændret og består nu i at stemme om godkendelsen, uanset hvad udvalgets henstilling gik ud på. Hvis der ikke er flertal for en godkendelse, anses retsaktens for forkastet.

Der skal tages hensyn til to aspekter ved besvarelsen af dette spørgsmål. For det første kan man på baggrund af betydningen af Parlamentets godkendelse som led i en lovgivningsprocedure argumentere for, at godkendelsen skal gives ved en positiv tilkendegivelse og ikke udledes af Parlamentets tilkendegivelse af det modsatte. For det andet

¹ Se f.eks. forretningsordenens artikel 210, stk. 3, om politiske partier på europæisk plan: "Parlamentet kan med et flertal af de afgivne stemmer vedtage forslaget til afgørelse, hvori det konstateres, at det pågældende politiske parti overholder eller ikke overholder de i stk. 1 omhandlede principper. Der kan ikke stilles ændringsforslag. Hvis forslaget til afgørelse ikke opnår flertal, betragtes den modsatte afgørelse i begge tilfælde som vedtaget."

kan der være et problem med denne løsning, når det kommer til særlige tærskler, der kræves for visse godkendelsesbeslutninger (flertal af medlemmerne for eksempel i artikel 49 i TEU, tiltrædelsesaftaler i artikel 312, stk. 2, i TEUF, den flerårige finansielle ramme i artikel 223, stk. 1, i TEUF, valgprocedure med et flertal på 2/3, der repræsenterer et flertal af medlemmerne i artikel 7 i TEU i forbindelse med artikel 354 i TEUF, overtrædelse af Unionens værdier).

Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt en afstemning med simpelt flertal mod en negativ henstilling (men uden det krævede kvalificerede flertal) alligevel kan betragtes som en godkendelse. Det mener ordføreren ikke er tilfældet.

Formålet med et særligt krav om flertal for Parlamentets beslutninger er at sikre, at en afgørelse af stor betydning ikke kan træffes af et tilfældigt flertal på et tidspunkt, hvor der er få tilstedeværende på plenarmødet. Dette formål nås ikke, hvis en negativ afstemning med simpelt flertal under visse omstændigheder ville have den samme virkning som en afstemning, hvortil der kræves kvalificeret flertal.

Disse vanskeligheder vil kunne undgås, hvis afstemningen om godkendelse på plenarmødet blev "afkoblet" fra udkastet til henstilling eller henstillingen til plenarforsamlingen. Med andre ord er det kun spørgsmålet om godkendelse, der sættes under afstemning, uanset hvad ordføreren eller eventuelt udvalget anbefaler. En retsakt, der ikke opnåede det pågældende flertal, ville blive anset for forkastet. Udtrykket "henstilling" ville i dette tilfælde blive opfattet som det, det normalt betyder, nemlig et forslag, der overhovedet ikke er bindende på nogen måde. Dette vil imidlertid ikke betyde, at det ikke har nogen politisk vægt.

Parlamentets praksis har i øvrigt, som tidligere nævnt, ændret sig i denne henseende siden afstemningen om ACTA-aftalen den 4. juli 2012. Jeg foreslår at bringe forretningsordenen i overensstemmelse med denne praksis.

På udvalgsplan er tingene lidt anderledes, da udkastet til henstilling, der forelægges af ordføreren, lægger op til en "ja eller nej-beslutning". Ved at anvende det princip, som ordføreren går ind for, nemlig princippet om ikke at træffe fiktive beslutninger, vil udvalget i de tilfælde, hvor det ikke følger ordføreren, ikke afgive nogen henstilling overhovedet og vil skulle starte forfra med et nyt udkast. Da denne situation ikke kan fortsætte i en uendelighed, bør der fastsættes en frist (se artikel 81, stk. 3 (ny))¹.

¹ Se også fortolkningen fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender om resultatet af stemmelighed ved en afstemning om et udkast til henstilling om ikke at indtræde i retssager – artikel 159, stk. 3, P7_TA-PROV (2013) 0121.

RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET

Dato for vedtagelse	26.11.2013
Resultat af den endelige afstemning	+: 16 -: 0 0: 1
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber, Luis Yáñez-Barnuevo García
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Zuzana Brzobohatá, Isabelle Durant, Helmut Scholz
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere, jf. art. 187, stk. 2	Leonardo Domenici