



EURÓPSKY PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument na schôdzu

A7-0253/2014

25.3.2014

SPRÁVA

o zmene článku 90 rokovacieho poriadku Parlamentu o medzinárodných
dohodách
(2013/2259(REG))

Výbor pre ústavné veci

Spravodajca: David Martin

OBSAH

	strana
NÁVRH ROZHODNUTIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	3
DÔVODOVÁ SPRÁVA.....	5
ANNEX - LETTER OF 22 JANUARY 2014 FROM KLAUS-HEINER LEHNE, CHAIR OF THE COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS, TO CARLO CASINI, CHAIR OF THE COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS.....	8
ZÁVEREČNÉ HLASOVANIE PODĽA MIEN	12
VÝSLEDOK ZÁVEREČNÉHO HLASOVANIA VO VÝBORE	14

NÁVRH ROZHODNUTIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o zmene článku 90 rokovacieho poriadku Parlamentu o medzinárodných dohodách (2013/2259(REG))

Európsky parlament,

- so zreteľom na list predsedu Výboru pre zahraničné veci z 29. januára 2013 a list predsedu Výboru pre medzinárodný obchod z 13. februára 2013 pre predsedu Výboru pre ústavné veci,
 - so zreteľom na články 211 a 212 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre ústavné veci (A7-0253/2014),
1. sa rozhodol zmeniť svoj rokovací poriadok v zmysle uvedených zmien;
 2. upozorňuje, že tieto zmeny nadobúdajú účinnosť v prvý deň nasledujúcej schôdze Európskeho parlamentu;
 3. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto rozhodnutie Rade a Komisii pre informáciu.

Pozmeňujúci návrh 1

Rokovací poriadok Európskeho parlamentu Článok 90 – odsek 4

Platný text

4. V ktoromkoľvek štádiu rokovaní môže Parlament na základe správy gestorského výboru a po posúdení všetkých súvisiacich návrhov predložených podľa článku 121 prijať odporúčania a žiadať, aby sa vzali do úvahy pred uzavretím **prerokúvanej medzinárodnej** dohody.

Pozmeňujúci návrh

4. V ktoromkoľvek štádiu rokovaní **a od ukončenia rokovaní až po uzavretie medzinárodnej dohody** môže Parlament na základe správy gestorského výboru a po posúdení všetkých súvisiacich návrhov predložených podľa článku 121 prijať odporúčania a žiadať, aby sa vzali do úvahy pred uzavretím **danej** dohody.

Pozmeňujúci návrh 2

Rokovací poriadok Európskeho parlamentu Článok 90 – odsek 5

Platný text

5. Po dojednaní dohody, vždy však pred podpisom, sa každý návrh dohody predloží Parlamentu na vydanie stanoviska alebo udelenie súhlasu. Na postup súhlasu sa použije článok 81.

Pozmeňujúci návrh

5. Žiadosti Rady o súhlas alebo stanovisko Parlamentu postúpi predseda gestorskému výboru zodpovednému za posudzovanie v súlade s článkom 81 alebo článkom 43 ods. 1.

Pozmeňujúci návrh 3

Rokovací poriadok Európskeho parlamentu Článok 90 – odsek 6

Platný text

6. Pred hlasovaním **o udelení súhlasu** môže gestorský výbor, politická skupina alebo aspoň jedna desatina poslancov navrhnúť, aby Parlament požiadal Súdny dvor o stanovisko týkajúce sa súladu medzinárodnej dohody so zmluvami. Ak Parlament schváli tento návrh, hlasovanie **o udelení súhlasu** sa odloží do predloženia stanoviska Súdneho dvora¹⁵.

¹⁵ Pozri tiež výklad článku 128.

Pozmeňujúci návrh

6. Pred hlasovaním môže gestorský výbor, politická skupina alebo aspoň jedna desatina poslancov navrhnúť, aby Parlament požiadal Súdny dvor o stanovisko týkajúce sa súladu medzinárodnej dohody so zmluvami. Ak Parlament schváli tento návrh, hlasovanie sa odloží do predloženia stanoviska Súdneho dvora¹⁵.

¹⁵ Pozri tiež výklad článku 128.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Stanoviská v súvislosti s kontrolou medzinárodných dohôd (článok 90 ods. 4, pozmeňujúci návrh 1)

Listom z 29. 1. 2013 predseda Výboru pre zahraničné veci Brok upozornil na skutočnosť, že rokovací poriadok v súčasnosti neumožňuje ďalším výborom vydať stanovisko k uzneseniam týkajúcim sa medzinárodných dohôd, hoci vzhľadom na zvýšenie počtu komplexných dohôd obsahujúcich významnú zložku o obchode je nevyhnutné umožniť Výboru pre medzinárodný obchod zapojiť sa do formovania pozície Parlamentu. Predseda poukázal na to, že článok 110 ods. 2, vyhlásenia Komisie, Rady a Európskej rady, neposkytuje takúto príležitosť, keďže odkazuje na návrhy uznesenia predložené gestorským výborom, politickou skupinou alebo najmenej štyridsiatimi poslancami, ku ktorým ostatné výbory nemôžu poskytnúť stanovisko. Článok 90 ods. 4, medzinárodné dohody, tiež nie je vhodný z hľadiska opísaného účelu, pretože odkazuje na prebiehajúce rokovania, čo znamená, že po uzavretí rokovaní by už správa založená na tomto ustanovení nebola prijateľná. Článok 81 ods. 3, postup súhlasu, tiež nie je nápomocný, pretože sa dá použiť iba v prípade, že ide o návrh Rady a nie naplánovanú medzinárodnú dohodu. Predseda preto požiadal o posúdenie úpravy článku 110 ods. 2, aby sa umožnili stanoviská iných výborov.

Po preskúmaní veci Výbor pre ústavné veci dospel k záveru, že cieľ, ktorým je umožniť stanoviská v súvislosti s parlamentnou kontrolou medzinárodných dohôd, by sa mohol dosiahnuť aj jednoduchou úpravou článku 90 ods. 4, ako je naznačené v pozmeňujúcom návrhu 1. Rozšírením rozsahu pôsobnosti tohto ustanovenia od trvania rokovaní na trvanie celého postupu od začiatku rokovaní (pred začatím rokovaní sa uplatňuje článok 90 ods. 1 až 3) po uzavretie dohody by Parlament mohol kedykoľvek zasiahnuť, aby objasnil svoju pozíciu vzhľadom na súhlas, o udelenie ktorého je požiadaný. Súčasne by sa na základe vylepšeného znenia článkov 50 alebo 51 mohli ďalšie výbory zapojiť ako výbory požiadané o stanovisko alebo pridružené výbory. Navrhuje sa, aby sa článok 110 ods. 2 nezmenil.

Okamih udelenia súhlasu Parlamentu s medzinárodnými dohodami, predbežné uplatňovanie dohôd a ich ratifikácia členskými štátmi [článok 218 ods. 5 a 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), pozmeňujúci návrh 2]

Listom z 13. 2. 2013 predseda Výboru pre medzinárodný obchod Moreira požiadal výbor AFKO o preskúmanie článku 90 ods. 5, medzinárodné dohody, pokiaľ ide o jeho zlučiteľnosť so Zmluvou o fungovaní Európskej únie. Tento článok v súčasnosti stanovuje, že „po dojednaní dohody, vždy však pred podpisom, sa každý návrh dohody predloží Parlamentu na vydanie stanoviska alebo udelenie súhlasu“. Keďže článok 218 ods. 6 ZFEÚ stanovuje, že „Rada na návrh vyjednávača prijme rozhodnutie o uzavretí dohody [...] po udelení súhlasu Európskeho parlamentu v týchto prípadoch:“ ...“. Zmluva teda vyslovene nezaväzuje Radu, aby požiadala o súhlas Parlamentu už pred tým, ako povolí Komisii podpísať dohodu v mene Únie.

Pán Moreira ďalej poukázal na to, že sa vyskytli prípady, keď sa ustanovenia obsiahnuté v dohodách o obchode predbežne uplatňovali pred tým, ako boli oficiálne postúpené

Parlamentu na udelenie súhlasu. Vystáva tu otázka, či je takýto postup legitímny alebo či Rada musí počkať, kým Parlament neschváli dohodu.

So zreteľom na list pána Broka z 29. 1. 2013 pán Moreira upozornil na skutočnosť, že existujú prípady, keď dohody, ktoré sa majú súčasne uzavrieť medzi tretími stranami a Úniou na jednej strane a medzi tretími stranami a členskými stranami na druhej strane („zmiešané dohody“) sú podpísané, ale Rada sa rozhodne, že ich predloží Parlamentu na udelenie súhlasu až vtedy, keď je ratifikačný proces v členských štátoch takmer ukončený. Opäť tu vystáva otázka, či je tento spôsob postupu v súlade s právnymi predpismi Únie.

Výbor požiadal právnu službu o stanovisko¹.

Pokiaľ ide o prvú otázku, **súhlas** s medzinárodnými dohodami, v stanovisku sa uvádza záver, že článok 218 ods. 6 ZFEÚ právne nezaväzuje Radu požiadať Parlament o udelenie súhlasu pred tým, ako povolí podpísanie dohody. Hlavným dôvodom je to, že článok 218 ZFEÚ stanovuje postup pozostávajúci z dvoch samostatných krokov: podpísania a uzavretia dohody, čo znamená, že Rada môže prijať rozhodnutie o podpísaní nezávisle od rozhodnutia o uzavretí zmluvy a bez vytvorenia prepojenia medzi oboma krokmi.

Pokiaľ ide o druhú otázku, **predbežné uplatňovanie** dohôd, v stanovisku sa uvádza, že Rada môže povoliť predbežné uplatňovanie dohody kedykoľvek po tom, ako vyjednávač navrhol tak urobiť. Článok 218 ZFEÚ nezaväzuje Radu prijať toto rozhodnutie len po tom, ako Parlament udelil súhlas s uzavretím dohody. Toto nebráni Parlamentu vyhlásiť v akejkoľvek fáze postupu prostredníctvom politického vyhlásenia vo forme odporúčaní prijatých podľa článku 94 ods. 4 zmeneného pozmeňujúcim návrhom 1, že predbežné uplatňovanie nie je vhodné, pretože súhlas Parlamentu je neistý, resp. zamietnutie dohody je dokonca pravdepodobné. Nezávisle od tohto sa v článku 91 pripomínajú osobitné povinnosti, ktoré má Komisia na základe zmlúv, pokiaľ ide o informovanie (článok 218 ods. 10 ZFEÚ), a ktoré sú ďalej zakotvené v rámcovej dohode, a to čo najskôr informovať Európsky parlament v prípade, že má v úmysle navrhnúť Rade jej predbežné uplatnenie (dohody), ako aj uviesť dôvody, pokiaľ jej v tom nebránia dôvody naliehavosti, (bod 23 a príloha 3 bod 7). Vzhľadom na tieto povinnosti sa v článku 91 ustanovuje osobitný postup v pléne.

Pokiaľ ide o tretiu otázku, okamih podpísania **zmiešanej dohody**, zo stanoviska vyplýva, že Rada môže požiadať Parlament o udelenie súhlasu pred alebo súčasne s postúpením dohody členským štátom na ratifikovanie v súlade s ich príslušnými vnútornými postupmi. Rada môže tiež počkať, kým sa tieto postupy neskončia v jednom, niekoľkých alebo vo všetkých príslušných členských štátoch. Ako hlavný dôvod sa tu uvádza, že postupy vedúce k uzatvoreniu medzinárodnej dohody Úniou na jednej strane a jej členskými štátmi na strane druhej sú navzájom nezávislé. Okamih, keď Rada požiada Parlament o udelenie súhlasu, sa teda môže zvoliť na základe posúdenia politickej príležitosti.

Výbor preskúmal právne stanovisko a podporil jeho závery. Konštatoval, že vzhľadom na prvý záver je úprava článku 90 ods. 5 nevyhnutná, ako je vyjadrené v pozmeňujúcom návrhu 2, pretože podľa judikatúry Súdneho dvora rokovací poriadok Parlamentu nemôže udeliť Parlamentu právomoci, ktoré mu nie sú vyslovene priznané legislatívnym opatrením

¹ SJ-0431/13 z 8.8.2013.

alebo primárnym právom¹, takže Parlament nemôže zaviazať Radu svojim vnútorným rokovacím poriadkom, aby sa riadila postupom, ktorý nie je ustanovený v článku 218 ZFEÚ.

So zreteľom na druhú a tretiu otázku výbor zaujal stanovisko, že úprava ani formálny výklad článku 90 nie sú potrebné, pretože príslušné závery v podstate vyplývajú zo zistení týkajúcich sa okamihu podpísania. V oboch prípadoch, ako je uvedené vyššie, článok 90 ods. 4 zmenený pozmeňujúcim návrhom 1 poskytuje Parlamentu, prostredníctvom postupu vedúceho k uzavretiu dohody, možnosť vyjadriť svoju pozíciu vo forme odporúčania na základe správy gestorského výboru.

Stanoviská Súdneho dvora (článok 90 ods. 6, pozmeňujúci návrh 3)

Preskúmanie článku 90 na základe žiadostí, ktoré predložili Výbor pre medzinárodný obchod a Výbor pre zahraničné veci, odhalilo, že článok 90 ods. 6 sa musí opraviť. Týmto ustanovením sa totiž obmedzuje možnosť Parlamentu, aby požiadal Súdny dvor o stanovisko týkajúce sa súladu medzinárodnej dohody so zmluvami, na zmluvy, v súvislosti s ktorými sa vyžaduje súhlas Parlamentu, a to s výnimkou zmlúv, pri ktorých sa vyžaduje iba stanovisko. Ustanovenie zmluvy, ktorým sa ustanovuje právo Parlamentu, Rady, Komisie a členských štátov získať stanovisko Súdneho dvora, t. j. článok 218 ods. 11 ZFEÚ, však neobsahuje žiadne takéto obmedzenie. Ani účel ustanovenia zmluvy, ktorým je zabrániť tomu, aby medzinárodné dohody Únie boli v rozpore s primárnym právom Únie, neodôvodňuje takéto obmedzenie.

¹ Pozri napr. rozsudok zo 17. januára 2013 v spojených veciach T-346/11 a T-347/11, Bruno Gollnisch.

ANNEX - LETTER OF 22 JANUARY 2014 FROM KLAUS-HEINER LEHNE, CHAIR OF THE COMMITTEE ON LEGALAFFAIRS, TO CARLO CASINI, CHAIR OF THE COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Subject: **Opinion on the amendment of Rule 90(5) of the Rules of Procedure**

Dear Chair,

By letter of 27 November 2013¹, the Chair of the Committee on Constitutional Affairs proposed that the Committee on Legal Affairs should issue an opinion on the amendment of Rule 90(5) of the Rules of Procedure (RoP). In view of the time constraints, this opinion is being issued in letter form.

The Committee on Legal Affairs considered this issue at its meeting of 21 January and adopted the following opinion unanimously with 22 votes in favour².

I. The amendment of the current text of Rule 90(5) RoP

The idea of an amendment of Rule 90(5) RoP goes back to a letter of 13 February 2013 from the Chair of the Committee on International Trade to the Chair on Constitutional Affairs³, as the Committee on International Trade had noticed a discrepancy between the text of Rule 90(5) and Article 218(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

Rule 90(5) RoP, which is part of the provisions on the conclusion of international agreements, reads as follows:

5. When the negotiations are completed, but before any agreement is signed, the draft agreement shall be submitted to Parliament for its opinion or consent. In the case of the consent procedure Rule 81 shall apply.

Article 218(5) TFEU reads as follows:

5. The Council, on a proposal by the negotiator, shall adopt a decision authorising the signing of the agreement and, if necessary, its provisional application before entry into force.

This paragraph does not refer to the involvement of the European Parliament. Paragraph 6,

¹ D(2013)59655.

² The following Members were present for the vote: Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Eva Lichtenberger, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka

³ D(2013)5817.

which concerns the decision concluding the agreement, however, does refer to the consent or consultation of the European Parliament.

Given that the Rules of Procedure are subject to the provisions of the Treaties¹, the Committee on Legal Affairs therefore proposes that the central provision of Rule 90(5) should be reworded as follows in order to bring it in line with the Treaties:

5. When the negotiations are completed, ***the draft decision concluding the agreement*** shall be submitted to Parliament for its opinion or consent. In the case of the consent procedure Rule 81 shall apply.

II. Ensuring parliamentary scrutiny of international agreements in cases of provisional application and mixed agreements

However, the issue of parliamentary consent (or consultation) in relation to international agreements is more complex. As noted by the Committee on International Trade, even if it is taken as given that parliamentary consent (or consultation) takes place at the time the agreement is concluded, i.e. after the signature stage, problems of democratic legitimacy arise in two situations (which may also arise concomitantly):

1. when an international agreement is signed and given provisional application pursuant to Article 218(5), but Parliament is not asked for consent (or consulted) within a reasonable period;
2. when an international agreement is a mixed agreement, i.e. to be signed both by the Union and by the Member States as it covers areas of both exclusive external competence of the Union and Member State competence, and Parliament is not asked for consent (or consulted) until a majority of, or all, Member States have concluded their internal ratification procedures.

In the first case, there is a democratic legitimacy problem as the international agreement is being provisionally applied over a longer period of time without parliamentary consent. In the second case, the problem is that the effect of the position of the European Parliament is diminished, as national institutions will have had their say first. This is a particular problem as mixed agreements generally primarily cover issues where the European Union has exclusive external competence, and only to a limited extent cover issues where the Member States have residual competence.

a) Provisional application

The Committee would, in this respect, draw attention to Article 25(2) of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969², which reads:

¹ Court of Justice, Judgment of 21 October 2008, *Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio and Antonio Clemente*, Joined Cases C-200/07 and C-201/07, point 39.

² United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

2. Unless the treaty otherwise provides or the negotiating States have otherwise agreed, the provisional application of a treaty or a part of a treaty with respect to a State shall be terminated if that State notifies the other States between which the treaty is being applied provisionally of its intention not to become a party to the treaty.

Under Article 218(5) and (6) TFEU, the Council may indeed decide to provisionally apply an international agreement before Parliament has given its consent. However, when read in conjunction with Article 25(2) of the Vienna Convention, it becomes clear that provisional application cannot continue once the European Parliament has objected to an international agreement since, in international law, that objection must be seen as demonstrating the European Union's intention not to become party to the agreement¹.

It would therefore be wise, in order to protect Parliament's role in proceedings, to include a provision in Rule 90 ensuring that Parliament takes a position on any international agreement which is being provisionally applied, but which has not been submitted to it for consent (or consultation) after a certain period of time. How long that period should be is up for debate, but this committee would suggest that one year might be appropriate.

A new paragraph in Rule 90 implementing this could read as follows:

Where, one year after the Council has taken a decision pursuant to Article 218(5) TFEU to sign and provisionally apply an international agreement, Parliament has not been asked for consent or consulted by the Council pursuant to Article 218(6) TFEU, Parliament shall, of its own motion, state its position on said agreement on the basis of a report from the committee responsible.

This solution would have the merit of ending the provisional application of agreements which Parliament does not intend to approve, and would discourage delays in involving Parliament.

b) Mixed agreements

In order to safeguard Parliament's position in the case of mixed agreements also, and bearing in mind that, in the majority of cases, mixed agreements address matters which are primarily the competence of the European Union and where the Member States only have residual competence, a similar provision could also be inserted to cover such cases. Such a provision would have the advantage of ensuring that the European Parliament is not 'last in line' when it comes to approving mixed international agreements.

A new paragraph in Rule 90 implementing this could read as follows:

Where, one year after the Council has taken a decision pursuant to Article 218(5) to sign an international agreement to which the Member States are also parties, Parliament has not been asked for consent or consulted by the Council pursuant to

¹ As occurred in the case of ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement between the European Union and its Member States, Australia, Canada, Japan, the Republic of Korea, the United Mexican States, the Kingdom of Morocco, New Zealand, the Republic of Singapore, the Swiss Confederation and the United States of America).

Article 218(6) TFEU, Parliament shall, of its own motion, state its position on said agreement on the basis of a report from the committee responsible.

This solution would have the merit of encouraging Council to involve Parliament in proceedings earlier, as would be proper in most instances of mixed agreements.

I hope that this opinion, and in particular the suggestions for modification of the Rules of Procedure, will be helpful to your committee when considering the issue of the possible amendment of Rule 90(5).

Yours sincerely,

Klaus-Heiner Lehne

ZÁVEREČNÉ HLASOVANIE PODĽA MIEN

Poslanci, ktorí hlasovali za: 23	ALDE : Andrew Duff, Stanimir Ilchev, Anneli Jäätteenmäki ECR : Ashley Fox, Daniel Hannan GUE/NGL : Helmut Scholz PPE : Zdravka Bušić, Carlo Casini, Marietta Giannakou, Constance Le Grip, Andrej Plenković, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, Rainer Wieland S&D : Marino Baldini, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, David Martín, Sandra Petrović Jakovina, Luis Yáñez-Barnuevo García Verts/ALE : Gerald Häfner, Indrek Tarand
Poslanci, ktorí hlasovali proti: 1	EFD : Morten Messerschmidt
Poslanci, ktorí sa zdržali hlasovania: 1	NI : Andrew Henry William Brons

VÝSLEDOK ZÁVEREČNÉHO HLASOVANIA VO VÝBORE

Dátum prijatia	18.3.2014
Výsledok záverečného hlasovania	+ : 23 - : 1 0 : 1
Poslanci prítomní na záverečnom hlasovaní	Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Luis Yáñez-Barnuevo García
Náhradníci prítomní na záverečnom hlasovaní	Marino Baldini, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Andrej Plenković, Helmut Scholz, György Schöpflin, Rainer Wieland