



EUROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Dokument s plenarne sjednice*

---

**A7-0253/2014**

25.3.2014

# IZVJEŠĆE

o izmjeni članka 90. Poslovnika Europskog parlamenta o međunarodnim sporazumima  
(2013/2259(REG))

Odbor za ustavna pitanja

Izvjestitelj: David Martin

## SADRŽAJ

	<b>Stranica</b>
PRIJEDLOG ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA .....	3
EXPLANATORY STATEMENT .....	5
PRILOG - PISMO PREDSEDNIKA ODBORA ZA PRAVNA PITANJA KLAUSA- HEINERA LEHNEA OD 22. SIJEČNJA 2014. UPUĆENO PREDSEDNIKU ODBORA USTAVNA PITANJA CARLU CASINIJU .....	8
POIMENIČNO GLASOVANJE NA KONAČNOM GLASOVANJU .....	12
REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU .....	14

## PRIJEDLOG ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA

### o izmjeni članka 90. Poslovnika Europskog parlamenta o međunarodnim sporazumima (2013/2259(REG))

*Europski parlament,*

- uzimajući u obzir pismo predsjednika Odbora za vanjske poslove od 29. siječnja 2013. i pismo predsjednika Odbora za međunarodnu trgovinu od 13. veljače 2013. upućenih predsjedniku Odbora za ustavna pitanja,
  - uzimajući u obzir članke 211. i 212. Poslovnika,
  - uzimajući u obzir izvješće Odbora za ustavna pitanja (A7-0253/2014),
1. odlučuje u Poslovnik unijeti niže navedene izmjene;
  2. podsjeća da će te izmjene stupiti na snagu prvog dana sljedeće sjednice;
  3. nalaže svom predsjedniku da ovu odluku proslijedi Vijeću i Komisiji radi obavijesti.

#### Amandman 1

##### Poslovnik Europskog parlamenta Članak 90. – stavak 4.

*Tekst na snazi*

4. U svakoj fazi pregovora Parlament može, na temelju izvješća nadležnog odbora i nakon razmatranja mogućih relevantnih prijedloga podnesenih u skladu s člankom 121., prihvatiti preporuke i zahtijevati da se one uzmu u obzir prije sklapanja **dotičnog** međunarodnog sporazuma.

*Izmjena*

4. U svakoj fazi pregovora **te od zaključivanja pregovora do zaključivanja međunarodnog sporazuma** Parlament može, na temelju izvješća nadležnog odbora i nakon razmatranja mogućih relevantnih prijedloga podnesenih u skladu s člankom 121., prihvatiti preporuke i zahtijevati da se one uzmu u obzir prije sklapanja **tog** međunarodnog sporazuma.

#### Amandman 2

##### Poslovnik Europskog parlamenta Članak 90. – stavak 5.

*Tekst na snazi*

**5. Nakon zaključivanja pregovora, ali prije potpisivanja sporazuma, Parlamentu se podnosi nacrt sporazuma u svrhu dobivanja mišljenja ili suglasnosti. Na postupak suglasnosti primjenjuje se članak 81.**

### **Amandman 3**

#### **Poslovnik Europskog parlamenta Članak 90. – stavak 6.**

*Tekst na snazi*

6. Prije glasovanja **o suglasnosti** nadležni odbor, klub zastupnika ili najmanje jedna desetina zastupnika mogu predložiti da Parlament traži mišljenje Suda o usklađenosti međunarodnog sporazuma s Ugovorima. Ako Parlament prihvati takav prijedlog, glasovanje **o suglasnosti** odgađa se dok Sud ne dostavi svoje mišljenje<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vidi također tumačenje u članku 128.

*Izmjena*

**5. Zahtjevi koje Vijeće podnese Parlamentu u svrhu dobivanja njegove suglasnosti ili njegova mišljenja predsjednik upućuje nadležnom odboru na razmatranje u skladu s člankom 81. ili člankom 43. stavkom 1.**

*Izmjena*

6. Prije glasovanja nadležni odbor, klub zastupnika ili najmanje jedna desetina zastupnika mogu predložiti da Parlament traži mišljenje Suda o usklađenosti međunarodnog sporazuma s Ugovorima. Ako Parlament prihvati takav prijedlog, glasovanje se odgađa dok Sud ne dostavi svoje mišljenje<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vidi također tumačenje u članku 128.

## EXPLANATORY STATEMENT

### **Opinions in the context of the scrutiny of international agreements (Rule 90(4), Amendment 1)**

By letter of 29.1.2013, Mr. Brok, Chair of the Committee on Foreign Affairs, drew attention to the fact that the Rules of Procedure do not currently allow other committees to give an opinion on resolutions relating to international agreements although the increase in the number of comprehensive agreements with an important trade component makes it indispensable that the Committee on International Trade is allowed to contribute to shaping Parliament's position. He pointed out that Rule 110(2), statements by the Commission, Council and European Council, does not provide such an opportunity as it refers to motions for a resolution tabled by a committee, a political group or at least 40 Members to which other committees cannot give an opinion. Rule 90(4), international agreements, would not be suitable for the described purpose either since it refers to ongoing 'negotiations' which means that after the conclusion of the negotiations a report, based on this provision, would no longer be admissible. Rule 81(3), consent procedure, finally would not be helpful as it can be used only when there is a 'proposal' from the Council at stake and not an envisaged international agreement. He asked therefore to consider modifying Rule 110(2) so as to allow opinions from other committees.

After having examined the case, the Committee on Constitutional Affairs came to the conclusion that the aim of allowing for opinions in the context of Parliament's scrutiny of international agreements could be reached by a rather simple modification of Rule 90(4) as lined out in amendment 1. By extending the scope of application of this provision from the duration of the negotiations to the duration of the entire procedure from the beginning of the negotiations (before the beginning of the negotiations Rule 90(1 to 3) apply) to the conclusion of the agreement, Parliament could intervene at any moment in order to clarify its position in view of the consent which it is required to give. At the same time other committees could be associated as opinion-giving committee or associated in the enhanced forms of Rules 50 or 51. Rule 110(2) is proposed to stay unchanged.

### **Moment of Parliament's consent to international agreements, provisional application thereof and ratification by Member States (Article 218 (5 and 6) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Amendment 2)**

By letter of 13.2.2013, Mr. Moreira, Chair of the Committee on International Trade, requested AFCO's examination of Rule 90(5), international agreements, as to its compatibility with the Treaty on the Functioning of the European Union. This Rule currently establishes that "when the negotiations are completed, but before any agreement is signed, the draft agreement shall be submitted to Parliament for its opinion or consent". Whereas Article 218(6) TFEU stipulates that "the Council, on a proposal by the negotiator, shall adopt a decision concluding the agreement...after obtaining the consent of the European Parliament in the following cases: ...". The Treaty thus does not oblige the Council expressly to request Parliament's consent already before it authorises the Commission to sign on behalf of the Union.

Mr. Moreira pointed out further that there have been cases where provisions in trade agreements have been provisionally applied prior to their official referral to Parliament for consent. Here the question comes up whether this is legally correct or whether the Council has to wait until Parliament has approved the agreement.

Finally, Mr. Moreira, referring to Mr. Brok's letter of 29.1. 2013, drew attention to the fact that there are cases where agreements which are to be concluded at the same time between third parties and the Union on the one hand and between third parties and the Member States on the other ("mixed-agreements") are signed but the Council decides not to submit them to Parliament for consent until the ratification process in the Member States is almost completed. Here again the question is whether this way of proceeding is compatible with the law of the Union.

The Committee asked the legal service for an opinion<sup>1</sup>.

With regard to the first issue, **consent** to international agreements, the opinion came to the conclusion that Article 218(6) TFEU does not legally oblige the Council to request Parliament's consent before it authorises the signing of the agreement. The main reasoning is that Article 218 TFEU establishes a procedure in two distinct steps, signing and conclusion of the agreement, which means that the Council may take the decision on the signing independently from the decision on the conclusion and without creating a link between the two.

As regards the second issue, **provisional application** of agreements, the opinion infers that the Council may authorise the provisional application of an agreement at any time after the negotiator has proposed to do so. Article 218 TFEU does not oblige the Council to take this decision only after Parliament has given its consent to the conclusion of the agreement. This does not hinder Parliament to declare at any stage of the procedure by way of a political statement in form of recommendations adopted under Rule 90(4) as amended by amendment 1, that the provisional application is inopportune because Parliament's consent is uncertain or the rejection of the agreement even likely. Independently from this, Rule 91 recalls the special obligations which the Commission has under the Treaties in terms of information (Article 218 (10) TFEU) and which it has furthermore undertaken with the Framework Agreement, namely to "inform Parliament as early as possible when it intends to propose its (= the agreement's) provisional application to the Council and of the reasons therefor, unless reasons of urgency preclude it from doing so" (point 23. and annex 3 point 7.). In view of these obligations, Rule 91 establishes a special procedure in plenary.

Regarding the third issue, moment of signing of a **mixed- agreement**, the opinion reckons that the Council is allowed to request Parliament's consent before or at the same time when the agreement is referred to the Member States for ratification in accordance with their relevant internal procedures. The Council may also wait until these procedures are terminated in one, several or all Member States concerned. The main reasoning here is that the procedures leading to the conclusion of an international agreement by the Union on the one hand and its Member States on the other are independent from each other. The moment when the Council requests Parliament's consent can thus be chosen based on considerations of

---

<sup>1</sup> SJ-0431/13 of 8/8/2013

political opportunity.

The Committee examined the legal opinion and subscribed to its conclusions. It held that the first conclusion renders a modification of Rule 90(5) indispensable, as formulated in Amendment 2, because, according to the case-law of the Court of Justice, Parliament's Rules of Procedure cannot grant powers to it which are not expressly acknowledged by a legislative measure or primary law<sup>1</sup> so that Parliament is not in a position to oblige the Council by way of its internal Rules to follow a practice which is not established in Article 218 TFEU.

With regard to the second and third issues the Committee was of the opinion that neither a modification nor a formal interpretation of Rule 90 was necessary as the respective conclusions result more or less from the findings concerning the moment of signing. In both cases, as mentioned before, Rule 90(4) as amended by amendment 1, gives Parliament, throughout the procedure leading up to the conclusion of the agreement, the possibility to express its position in form of recommendations based on a report from the committee responsible.

### **Opinions from the Court of Justice (Rule 90(6), Amendment 3)**

The examination of Rule 90 following the requests made by the Committee on International Trade and the Committee on Foreign Affairs revealed that Rule 90(6) needs to be corrected. This provision does indeed limit the possibility for Parliament to seek an opinion from the Court of Justice on the compatibility of an international agreement with the Treaties, to agreements which require the consent of Parliament excluding by doing so agreements which require only an opinion. The Treaty-provision which establishes the right to obtain an opinion from the Court of Justice for Parliament, the Council, the Commission and the Member States, Article 218(11) TFEU, does however not contain such a restriction. The purpose of the Treaty-provision which is to avoid that international agreements of the Union enter into collision with primary law of the Union, does not justify such a restriction either.

---

<sup>1</sup> Cf. for example Judgement of 17 January 2013 in joint cases T-346/11 and T-347/11, Bruno Gollnisch

**PRILOG - PISMO PREDSDJEDNIKA ODBORA ZA PRAVNA PITANJA KLAUSA-  
HEINERA LEHNEA OD 22. SIJEČNJA 2014. UPUĆENO PREDSDJEDNIKU  
ODBORA USTAVNA PITANJA CARLU CASINIJU**

Predmet: **Mišljenje o izmjeni članka 90. stavka 5. Poslovnika**

Poštovani predsjedniče,

predsjednik Odbora za ustavna pitanja u svojem je pismu od 27. studenog 2013.<sup>1</sup> predložio da bi Odbor za pravne poslove trebao dati mišljenje o izmjeni članka 90. stavka 5. Poslovnika. S obzirom na vremensko ograničenje, mišljenje je doneseno u pisanom obliku.

Odbor za pravna pitanja razmotrio je taj predmet na svojoj sjednici od 21. siječnja i jednoglasno, s 22 glasa za<sup>2</sup>, usvojio sljedeće mišljenje.

**I. Izmjena trenutačne verzije teksta članka 90. stavka 5. Poslovnika**

Zamisao o izmjeni članka 90. stavka 5. Poslovnika pojavila se još u pismu predsjednika Odbora za međunarodnu trgovinu od 13. veljače 2013. upućenom predsjedniku Odbora za ustavna pitanja<sup>3</sup>, s obzirom na to da je Odbor za međunarodnu trgovinu primijetio nesuglasje između teksta članka 90. stavka 5. i članka 218. stavka 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Članak 90. stavak 5. Poslovnika, koji čini dio odredbi o zaključenju međunarodnih sporazuma, glasi ovako:

5. Nakon zaključivanja pregovora, ali prije potpisivanja sporazuma, Parlamentu se podnosi nacrt sporazuma u svrhu dobivanja mišljenja ili suglasnosti. Na postupak suglasnosti primjenjuje se članak 81.

Članak 218. stavak 5. UFEU-a glasi ovako:

5. Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku kojom odobrava potpisivanje sporazuma i, prema potrebi, njegovu privremenu primjenu prije stupanja na snagu. Taj se članak ne odnosi na sudjelovanje Europskog parlamenta. Stavak 6. u vezi s odlukom o zaključenju sporazuma odnosi se pak na suglasnost ili savjetovanje s Europskim

---

<sup>1</sup> D(2013)59655.

<sup>2</sup> Sljedeći su zastupnici prisustvovali glasovanju: 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

<sup>3</sup> D(2013)5817.



parlamentom.

Budući da Poslovnik podliježe odredbama Ugovora<sup>1</sup>, Odbor za pravna pitanja stoga predlaže da se glavna odredba iz članka 90. stavka 5. preinači na sljedeći način kako bi bila u skladu s Ugovorima:

5. Nakon zaključivanja pregovora Parlamentu se podnosi ***nacrt odluke o zaključenju sporazuma*** u svrhu dobivanja mišljenja ili suglasnosti. Na postupak suglasnosti primjenjuje se članak 81.

## **II. Osiguravanje parlamentarnog nadzora međunarodnih sporazuma u slučajevima privremene primjene i mješovitih sporazuma**

Pitanje parlamentarne suglasnosti (ili savjetovanja) u vezi s međunarodnim sporazumima nešto je složenije. Kao što je naglasio Odbor za međunarodnu trgovinu, čak ako se kao takvo prihvati da se parlamentarna suglasnost (ili savjetovanje) odvija istovremeno sa zaključenjem sporazuma, odnosno nakon faze potpisivanja, problemi demokratskog legitimiteta pojavljuju se u dvije situacije (do kojih također može doći u isto vrijeme):

1. kada je međunarodni sporazum potpisan i kada mu je dana privremena primjena u skladu s člankom 218. stavkom 5., ali od Parlamenta nije zatražena suglasnost (ili savjetovanje) u razumnom vremenskom razdoblju;

2. kada je međunarodni sporazum mješovit sporazum, odnosno trebaju ga potpisati i Europska unija i države članice jer obuhvaća područja isključive vanjske nadležnosti Europske unije, kao i nadležnosti država članica, te se od Parlamenta ne traži suglasnost (ili savjetovanje) sve dok većina ili sve države članice ne zaključe svoje unutarnje postupke ratifikacije.

U prvom slučaju postoji problem demokratskog legitimiteta jer se međunarodni sporazum privremeno primjenjuje tijekom duljeg vremenskog razdoblja bez parlamentarne suglasnosti. U drugom slučaju, problem je u tome što je učinak stajališta Europskog parlamenta smanjen zato što nacionalne institucije prve iznose svoj sud. To predstavlja naročit problem jer su mješovitim sporazumima općenito u prvome redu obuhvaćeni predmeti u kojima Europska unija ima isključivu vanjsku nadležnost, te su predmeti u kojima države članice imaju ostale nadležnosti njima obuhvaćeni samo do određene mjere.

### **a) Privremena primjena**

Odbor želi u vezi s tim skrenuti pozornost na članak 25. stavak 2. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969.<sup>2</sup> koji glasi:

---

<sup>1</sup> Sud Europske unije, presuda od 21. listopada 2008., *Alfonso Luigi Marra protiv Eduarda De Gregorija i Antonija Clementea*, spojeni predmeti C-200/07 i C-201/07, točka 39.

<sup>2</sup> Ujedinjeni narodi, Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, 23. svibnja 1969., Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.)

2. Osim ako ugovor određuje drukčije ili ako su se države pregovarateljice drukčije sporazumjele, privremena primjena ugovora ili dijela ugovora u odnosu na neku državu prestaje ako ta država notificira ostalim državama između kojih se ugovor privremeno primjenjuje svoju namjeru da ne postane stranka ugovora.

U skladu s člankom 218. stavcima 5. i 6. UFEU-a, Vijeće uistinu može odlučiti privremeno primijeniti međunarodni ugovor prije no što je Parlament dao svoj pristanak. Međutim, kada se taj članak tumači zajedno s člankom 25. stavkom 2. Bečke konvencije, jasno je da se privremena primjena ne može nastaviti čim Europski parlament uloži prigovor na međunarodni sporazum jer se taj prigovor u međunarodnom pravu mora shvatiti kao iskaz namjere Europske unije da ne postane potpisnica ugovora<sup>1</sup>.

Iz tog bi razloga bilo mudro, u svrhu zaštite uloge Parlamenta u postupcima, u članak 90. uključiti odredbu kojom se jamči da Parlament zauzima stajalište o svakom međunarodnom sporazumu koji se privremeno primjenjuje, ali koji mu nije podnesen na davanje suglasnosti (ili na savjetovanje) nakon određenog vremenskog razdoblja. O duljini tog vremenskog razdoblja raspravljat će se, ali ovaj Odbor predlaže jednu godinu kao odgovarajuće razdoblje.

Novi stavak članka 90. o provedbi prethodno navedenog mogao bi glasiti ovako:

***U slučaju da Vijeće u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a, jednu godinu nakon što je Vijeće donijelo odluku u skladu s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a o potpisivanju i privremenoj primjeni nekog međunarodnog sporazuma, od Parlamenta nije zatražilo suglasnost ili savjetovanje, Parlament na vlastitu inicijativu izražava svoje stajalište o tom sporazumu na temelju izvješća nadležnog odbora.***

To bi rješenje dovelo do završetka privremene primjene sporazuma koje Parlament ne namjerava odobriti i smanjilo vrijeme čekanja za uključivanje Parlamenta.

## **b) Mješoviti sporazumi**

Kako bi se položaj Parlamenta zaštitio i u slučaju mješovitih sporazuma, te vodeći računa o tome da je, u većini slučajeva, predmet mješovitih sporazuma povezan s predmetima koji su prvenstveno u nadležnosti Europske unije i u kojima države članice imaju samo ostale nadležnosti, mogla bi se unijeti slična odredba kako bi se obuhvatili takvi slučajevi. Prednost takve odredbe jest jamstvo za Europski parlament da nije „zadnji u nizu” kada je riječ o odobrenju mješovitih međunarodnih sporazuma.

Novi stavak članka 90. o provedbi prethodno navedenog mogao bi glasiti ovako:

***U slučaju da Vijeće u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a, jednu godinu nakon što je Vijeće donijelo odluku u skladu s člankom 218. stavkom 5. o***

---

<sup>1</sup> Kao što se dogodilo u slučaju ACTA-e (Trgovinski sporazum protiv krivotvorenja između Europske unije i njezinih država članica i Australije, Kanade, Japana, Republike Koreje, Sjedinjenih Meksičkih Država, Kraljevine Maroko, Novog Zelanda, Republike Singapur, Švicarske Konfederacije i Sjedinjenih Američkih Država).

*potpisivanju nekog međunarodnog sporazuma kojega su države članice također potpisnice, od Parlamenta nije zatražilo suglasnost ili savjetovanje, Parlament na vlastitu inicijativu izražava svoje stajalište o tom sporazumu na temelju izvješća nadležnog odbora.*

Tim bi se rješenjem Vijeće potaknulo na ranije uključivanje Parlamenta u postupke, što bi bilo primjereno u slučaju većine mješovitih sporazuma.

\*\*\*

Nadam se da će ovo mišljenje, a osobito prijedlozi za izmjenu Poslovnika, Vašem Odboru biti od pomoći pri razmatranju pitanja mogućih izmjena članka 90. stavka 5.

S poštovanjem,

Klaus-Heiner Lehne

## POIMENIČNO GLASOVANJE NA KONAČNOM GLASOVANJU

<b>Zastupnici koji su glasovali za : 23</b>	<b>ALDE</b> : Andrew Duff, Stanimir Ilchev, Anneli Jäätteenmäki <b>ECR</b> : Ashley Fox, Daniel Hannan <b>GUE/NGL</b> : Helmut Scholz <b>PPE</b> : Zdravka Bušić, Carlo Casini, Marietta Giannakou, Constance Le Grip, Andrej Plenković, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, Rainer Wieland <b>S&amp;D</b> : Marino Baldini, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, David Martín, Sandra Petrović Jakovina, Luis Yáñez-Barnuevo García <b>Verts/ALE</b> : Gerald Häfner, Indrek Tarand
<b>Zastupnici koji su glasovali protiv: 1</b>	<b>EFD</b> : Morten Messerschmidt
<b>Suzdržani zastupnici : 1</b>	<b>NI</b> : Andrew Henry William Brons



## REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU

<b>Datum usvajanja</b>	18.3.2014.
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: 23 -: 1 0: 1
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	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
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Marino Baldini, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Andrej Plenković, Helmut Scholz, György Schöpflin, Rainer Wieland