



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

*Dokument zasedanja*

**A7-0253/2014**

25.3.2014

# **POROČILO**

o spremembi člena 90 Poslovnika Parlamenta o mednarodnih sporazumih  
(2013/2259(REG))

Odbor za ustavne zadeve

Poročevalec: David Martin

**VSEBINA**

	<b>Stran</b>
PREDLOG SKLEPA EVROPSKEGA PARLAMENTA .....	3
OBRAZLOŽITEV .....	5
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 .....	8
POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU .....	12
IZID KONČNEGA GLASOVANJA V ODBORU .....	13

## PREDLOG SKLEPA EVROPSKEGA PARLAMENTA

### o spremembi člena 90 Poslovnika Parlamenta o mednarodnih sporazumih (2013/2259(REG))

*Evropski parlament,*

- ob upoštevanju pisma predsednika Odbora za zunanje zadeva z dne 29. januarja 2013 ter pisma predsednika Odbora za mednarodno trgovino z dne 13. februarja 2013, ki sta bili naslovljeni na predsednika Odbora za ustavne zadeve,
- ob upoštevanju členov 211 in 212 Poslovnika,
- ob upoštevanju poročila Odbora za ustavne zadeve (A7-0253/2014),
  1. se odloči spremeniti Poslovnik, kot sledi;
  2. opozarja, da bo sprememba začela veljati prvi dan naslednjega delnega zasedanja;
  3. naroči svojemu predsedniku, naj ta sklep posreduje Svetu in Komisiji v vednost.

### Predlog spremembe 1

#### Poslovnik Evropskega parlamenta Člen 90 – odstavek 4

##### *Veljavno besedilo*

4. Na kateri koli stopnji pogajanj lahko Parlament na podlagi poročila pristojnega odbora in po obravnavanju morebitnih predlogov, vloženih v skladu s členom 121, sprejme priporočila in zahteva, da se upoštevajo pred sklenitvijo **mednarodnega** sporazuma.

##### *Predlog spremembe*

4. Na kateri koli stopnji pogajanj **in od konca pogajanj do sklenitve mednarodnega sporazuma** lahko Parlament na podlagi poročila pristojnega odbora in po obravnavanju morebitnih predlogov, vloženih v skladu s členom 121, sprejme priporočila in zahteva, da se upoštevajo pred sklenitvijo **tega** sporazuma.

### Predlog spremembe 2

#### Poslovnik Evropskega parlamenta Člen 90 – odstavek 5

*Veljavno besedilo*

*5. Po zaključku pogajanj, vendar pred podpisom sporazuma, se osnutek sporazuma posreduje Parlamentu za mnenje ali odobritev. Za postopek odobritve se uporablja člen 81.*

*Predlog spremembe*

*5. Zahteve Sveta po odobritvi ali mnenju Parlamenta posreduje predsednik pristojnemu odboru v obravnavo v skladu s členom 81 ali členom 43(1).*

**Predlog spremembe 3**

**Poslovnik Evropskega parlamenta  
Člen 90 – odstavek 6**

*Veljavno besedilo*

6. Pred glasovanjem *o odobritvi* pristojni odbor, politična skupina ali vsaj desetina poslancev lahko Parlamentu predlagajo, naj pridobi mnenje Sodišča o združljivosti mednarodnih sporazumov s Pogodbami. Če Parlament sprejme takšen predlog, se glasovanje *o odobritvi* odloži, dokler Sodišče ne posreduje mnenja<sup>15</sup>.

*Predlog spremembe*

6. Pred glasovanjem pristojni odbor, politična skupina ali vsaj desetina poslancev lahko Parlamentu predlagajo, naj pridobi mnenje Sodišča o združljivosti mednarodnih sporazumov s Pogodbami. Če Parlament sprejme takšen predlog, se glasovanje odloži, dokler Sodišče ne posreduje mnenja<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Glej tudi razlago člena 128.

---

<sup>15</sup> Glej tudi razlago člena 128.

## OBRAZLOŽITEV

### **Mnenja v povezavi z nadzorom nad mednarodnimi sporazumi (člen 90(4), predlog spremembe 1)**

Predsednik Odbora za zunanje zadeve Elmar Brok je v pismu z dne 29. 1. 2013 opozoril, da v skladu s Poslovnikom drugi odbori trenutno ne morejo podajati mnenj o resolucijah, povezanih z mednarodnimi sporazumi, četudi je zaradi porasta števila obsežnih sporazumov s pomembno trgovinsko sestavino nujno, da lahko Odbor za mednarodno trgovino prispeva k oblikovanju stališča Parlamenta. Poudaril je, da člen 110(2) o izjavah Komisije, Sveta in Evropskega sveta tega ne omogoča, saj se nanaša na resolucije, ki jih vlagajo odbori, politične skupine ali najmanj štirideset poslancev in o katerih drugi odbori ne morejo izražati mnenja. Člen 90(4) o mednarodnih sporazumih tudi ne bi ustrezal opisanemu namenu, saj se nanaša na tekoča pogajanja, kar pomeni, da poročilo po tej določbi po sklenitvi sporazuma ne bi bilo več dopustno. Člen 81(3) o postopku odobritve pa tudi ni ustrezen, saj ga je mogoče uporabiti le, če gre za predlog Sveta, ne pa predvideni mednarodni sporazum. Zato je prosil, da se preuči, ali bi bilo mogoče člen 110(2) spremeniti tako, da bi lahko drugi odbori podajali svoje mnenje.

Po preučitvi primera je Odbor za ustavne zadeve prišel do ugotovitve, da bi bilo mogoče mnenja v povezavi z nadzorom Parlamenta nad mednarodnimi sporazumi podajati s precej preprosto spremembo člena 90(4), kot je zapisano v predlogu spremembe 1. Z razširitvijo uporabe te določbe s trajanja pogajanj na trajanje celotnega postopka od začetka pogajanj (do začetka pogajanj velja člen 90(1 do 3) do sklenitve sporazuma bi lahko Parlament v vsakem trenutku posredoval in pojasnil svoje stališče zaradi odobritve, ki jo mora podati. Hkrati bi se lahko pridružili drugi odbori kot odbori za mnenje ali v razširjeni obliki členov 50 ali 51. Predlaga se, da bi ostal člen 110(2) nespremenjen.

### **Trenutek, ko Parlament odobri mednarodne sporazume, njihovo začasno izvajanje in ratifikacija v državah članicah (člen 218(5 in 6) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), predlog spremembe 2)**

Predsednik Odbora za mednarodno trgovino Vital Moreira je v pismu z dne 13. 2. 2013 zahteval, da Odbor za ustavne zadeve preuči, ali je člen 90(5) o mednarodnih sporazumih skladen s Pogodbo o delovanju Evropske unije. Ta člen trenutno določa: „Po zaključku pogajanj, vendar pred podpisom sporazuma, se osnutek sporazuma posreduje Parlamentu za mnenje ali odobritev“. Člen 218(9) PDEU pa določa, da „Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma (...) po odobritvi Evropskega parlamenta pri: ...“. Pogodba torej Svetu ne zavezuje izrecno k temu, da bi zahteval odobritev Parlamenta, še preden odobri podpis Komisije v imenu Unije.

Vital Moreira je tudi poudaril, da je bilo nekaj primerov, ko so se določbe v trgovinskih sporazumih začasno uporabljale, preden so bile uradno posredovane Parlamentu v odobritev. Na tem mestu se postavlja vprašanje, ali je to s pravnega vidika pravilno ali bi moral Svet počakati, dokler Parlament ne odobri sporazuma.

Nazadnje je Vital Moreira ob sklicevanju na pismo Elmarja Broka z dne 29. 1. 2013 opozoril, da se v nekaterih primerih sporazumi, ki se sklepajo hkrati med tretjimi stranmi in Unijo na eni strani ter tretjimi stranmi in državami članicami na drugi („mešani sporazumi“), sicer podpišejo, vendar se Svet odloči, da jih ne bo predložil Parlamentu v odobritev, dokler ne bo postopek ratifikacije v državah članicah skoraj zaključen. Na tem mestu se znova postavlja vprašanje, ali je tak postopek skladen s pravom Unije.

Odbor je zaprosil pravno službo za mnenje<sup>1</sup>.

Glede prve zadeve, to je **odobritve** mednarodnih sporazumov mnenje navaja, da člen 218(6) PDEU Sveta pravno ne zavezuje, da bi zahteval odobritev Parlamenta, preden odobri podpis sporazuma. Glavni razlog je, da člen 218 PDEU določa postopek v dveh različnih korakih, to je s podpisom in sklenitvijo sporazuma, kar pomeni, da lahko Svet sprejme odločitev o podpisu sporazuma neodvisno od odločitve o njegovi sklenitvi, ne da bi med njima ustvaril povezavo.

Glede druge zadeve, to je **začasne uporabe** sporazumov, mnenje povzema, da Svet lahko odobri začasno uporabo sporazuma, takoj potem ko je to predlagal pogajalec. Člen 218 PDEU Sveta ne zavezuje, da bi to odločitev sprejel šele po tem, ko Parlament odobri sklenitev sporazuma. Ne glede na to lahko Parlament na kateri koli stopnji postopka s politično izjavo v obliki priporočil, sprejetih po členu 90(4), kot so spremenjeni s predlogom spremembe 1, izjavi, da začasna uporaba sporazuma ni primerna, ker ni gotovo, da ga bo Parlament odobril, ali je celo verjetno, da ga bo zavrnil. Neodvisno od tega člen 91 opozarja na posebne obveznosti, ki jih ima Komisija po Pogodbah v smislu obveščanja (člen 218(10) PDEU) in ki jih je poleg tega sprejela z okvirnim sporazumom, da namreč Parlament „tako, ko je mogoče, obvesti, kadar namerava Svetu predlagati začasno uporabo tega sporazuma, in mu pojasni vzroke za to, razen če ji to preprečujejo nujni razlogi“ (točka 23. in priloga 3, točka 7).. Zaradi te obveznosti člen 91 določa poseben postopek na plenarnem zasedanju.

Glede tretje zadeve, to je trenutka podpisa **mešanega sporazuma**, mnenje navaja, da lahko Svet zahteva odobritev Parlamenta preden ali hkrati s tem, ko se sporazum posreduje v ratifikacijo državi članici v skladu z ustreznimi notranjimi postopki. Svet lahko tudi počaka, da se ti postopki končajo v eni, več ali vseh zadevnih državah članicah. Glavna utemeljitev za to je, da so postopki, ki vodijo v sklenitev mednarodnega sporazuma med Unijo na eni strani in njenimi državami članicami na drugi, neodvisni drug od drugega. Trenutek, ko Svet zahteva odobritev Parlamenta, se lahko torej izbira na podlagi preučitve politične primernosti.

Odbor je preučil pravno mnenje in se strinja z njegovimi zaključki. Meni, da je zaradi prvega zaključka sprememba člena 90(5) neizogibna, kot je zapisano v predlogu spremembe 2, ker v skladu s sodno prakso Sodišča Poslovnik Parlamenta ne more podeliti pristojnosti, ki niso izrecno priznane z zakonodajnimi ukrepi ali primarno zakonodajo<sup>2</sup>, tako da Parlament Sveta s svojim notranjim Poslovnikom ne more zavezati, da upošteva prakso, ki ni določena v členu 218 PDEU.

Glede druge in tretje zadeve je bil odbor mnenja, da niti sprememba niti uradna razлага člena

<sup>1</sup> SJ-0431/13 z dne 8.8.2013

<sup>2</sup> Gl. na primer sodbo z dne 17. januarja 2013 v združenih zadevah T-346/11 in T-347/11, Bruno Gollnisch

90 nista potrebni, saj ustrezni zaključki izhajajo bolj ali manj iz ugotovitev, ki se nanašajo na trenutek podpisa. Kot je zgoraj omenjeno, ima Parlament po členu 90(4), kot je spremenjen s predlogom spremembe 1, v obeh primerih ves čas postopka do sklenitve sporazuma možnost, da izrazi svoje stališče v obliki priporočil na podlagi poročila pristojnega odbora.

### **Mnenja Sodišča (člen 90(6), predlog spremembe 3)**

Preučitev člena 90 na zahtevo Odbora za mednarodno trgovino in Odbora za zunanje zadeva je pokazala, da je treba člen 90(6) popraviti. Ta določba možnost, da bi Parlament Sodišče zaprosil za mnenje o skladnosti mednarodnega sporazuma s Pogodbama, dejansko omejuje na sporazume, za katere je potrebna odobritev Parlamenta, s čimer so izključeni sporazumi, za katere je potrebno zgolj mnenje. Določba Pogodbe, ki določa pravico Parlamenta, Sveta, Komisije in držav članic, da pridobijo mnenje Sodišča, to je člen 218(11) PDEU, pa ne vsebuje te omejitve. Namen določbe Pogodbe, ki je v tem, da se prepreči navzkrižje mednarodnih sporazumov Unije z njeno primarno zakonodajo, pa tudi ne upravičuje te omejitve.

**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 2013<sup>1</sup>, 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 favour<sup>2</sup>.

**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 Affairs<sup>3</sup>, 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,

---

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

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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 Treaties<sup>1</sup>, 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 1969<sup>2</sup>, which reads:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 agreement<sup>1</sup>.

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*

---

<sup>1</sup> 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

## **POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU**

<b>Poslanci, ki so glasovali za: 23</b>	<b>ALDE</b> : Andrew Duff, Stanimir Ilčev (Stanimir Ilchev), Anneli Jääteenmäki  <b>ECR</b> : Ashley Fox, Daniel Hannan  <b>GUE/NGL</b> : Helmut Scholz  <b>PPE</b> : Zdravka Bušić, Carlo Casini, Marieta Gianaku (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 Martin, Sandra Petrović Jakovina, Luis Yáñez-Barnuevo García  <b>Verts/ALE</b> : Gerald Häfner, Indrek Tarand
<b>Poslanci, ki so glasovali proti: 1</b>	<b>EFD</b> : Morten Messerschmidt
<b>Poslanci, ki so se glasovanja vzdržali: 1</b>	<b>NI</b> : Andrew Henry William Brons

## IZID KONČNEGA GLASOVANJA V ODBORU

Datum sprejetja	18.3.2014	
Izid končnega glasovanja	+: -: 0:	23 1 1
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilčev (Stanimir Ilchev), Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Luis Yáñez-Barnuevo García	
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Marino Baldini, Marieta Gianaku (Marietta Giannakou), Anneli Jääteenmäki, Andrej Plenković, Helmut Scholz, György Schöpflin, Rainer Wieland	