

## NADNACIONALNI POSTUPCI DONOŠENJA ODLUKA

Članstvom u Europskoj uniji države članice EU-a pristale su dio svojih ovlasti u određenim područjima djelovanja prenijeti na institucije EU-a. Stoga institucije EU-a donose nadnacionalne obvezujuće odluke u svojim zakonodavnim i izvršnim postupcima, proračunskim postupcima, postupcima imenovanja te kvaziustavnim postupcima.

POVIJEST ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#) | [1.1.5.](#))

Ugovorom iz Rima Komisija je dobila ovlasti predlaganja i pregovaranja, uglavnom u području zakonodavstva i vanjskih gospodarskih odnosa, a ovlast donošenja odluka dodijeljena je Vijeću ili, u slučaju imenovanja, predstavnicima vlada država članica. Parlament je dobio savjetodavnu ovlast. Uloga Parlamenta s vremenom je rasla, na području proračuna reformama iz 1970. i 1975. godine, a na području zakonodavstva Jedinstvenim europskim aktom i svim ugovorima koji su uslijedili, počevši s Ugovorom iz Maastrichta kojim je uveden postupak suodlučivanja s Vijećem. Time je također povećana uloga Parlamenta u imenovanjima. Osim toga, Jedinstvenim europskim aktom Parlamentu je dana ovlast odobrenja ratifikacije ugovora o pristupanju i pridruživanju, a Ugovorom iz Maastrichta ta je ovlast proširena na određene vrste drugih međunarodnih ugovora. Ugovorom iz Amsterdama postignut je značajan napredak u demokratizaciji Zajednice pojednostavljenjem postupka suodlučivanja, njegovim proširenjem na nova područja i jačanjem uloge Parlamenta u imenovanju Komisije. U skladu s tim pristupom, Ugovorom iz Nice znatno su proširene ovlasti Parlamenta. S jedne strane, postupak suodlučivanja (u kojem Parlament ima jednake ovlasti kao Vijeće) primijenjen je na gotovo sva nova područja u kojima je Vijeće imalo ovlast donošenja odluka kvalificiranom većinom. S druge strane, Parlament je dobio iste ovlasti kao i države članice u pogledu upućivanja predmeta Sudu Europske unije. Ugovorom iz Lisabona napravljen je dodatni kvalitativni korak prema potpunoj jednakosti s Vijećem u pitanjima zakonodavstva i financija EU-a.

ZAKONODAVNI POSTUPCI<sup>[1]</sup>**A.** Redovni zakonodavni postupak (članci 289. i 294. UFEU-a)**1.** Područje primjene

Ugovorom iz Lisabona dodano je još 40 pravnih osnova, posebno u području pravosuđa, slobode i sigurnosti te poljoprivrede, u okviru kojih Parlament sada o zakonodavnim aktima odlučuje ravnopravno s Vijećem. Stoga se redovni zakonodavni postupak, koji se ranije zvao postupak suodlučivanja, sada primjenjuje na 85 pravnih osnova. Redovni zakonodavni postupak uključuje glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću (članak 294. UFEU-a). Međutim, ne primjenjuje se na nekoliko važnih područja, poput fiskalne politike u pitanjima izravnog oporezivanja ili transnacionalnih aspekata obiteljskog prava, koji iziskuju jednoglasno donošenje odluke u Vijeću.

[1]Ugovorom iz Lisabona ukinut je postupak suradnje koji je uveden Jedinstvenim europskim aktom 1986. godine.

## 2. Postupak

Redovni zakonodavni postupak odvija se na isti način kao i prijašnji postupak suodlučivanja. Međutim, tekst UFEU-a znatno je izmijenjen, prije svega kako bi se naglasila ravnopravna uloga Vijeća i Parlamenta u tom postupku.

### a. Prijedlog Komisije

### b. Prvo čitanje u Parlamentu

Parlament usvaja stajalište običnom većinom glasova.

### c. Prvo čitanje u Vijeću

Vijeće usvaja stajalište kvalificiranom većinom.

Na području socijalne sigurnosti te policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, prijedlog se na zahtjev jedne države članice može podnijeti Europskom vijeću (članci 48. i 82. UFEU-a), čime se obustavlja redovni zakonodavni postupak sve dok Europsko vijeće predmet ponovno ne dodijeli Vijeću (najkasnije u roku od četiri mjeseca). Kad je riječ o članku 82., najmanje devet država članica može odlučiti nastaviti s raspravama u okviru postupka pojačane suradnje (članak 20. UEU-a i članci od 326. do 334. UFEU-a).

Ako Vijeće usvoji stajalište Parlamenta, akt se usvaja na način da njegov tekst odgovara stajalištu Parlamenta.

### d. Drugo čitanje u Parlamentu

Parlament prima stajalište Vijeća i na raspolaganju ima tri mjeseca za donošenje odluke. Parlament može:

- odobriti prijedlog kako ga je izmijenilo Vijeće ili ne donijeti nikakvu odluku; u oba slučaja usvaja se akt s izmjenama Vijeća;
- odbiti stajalište Vijeća apsolutnom većinom glasova svojih zastupnika; akt se u tom slučaju ne usvaja i postupak je time okončan;
- apsolutnom većinom glasova svojih zastupnika usvojiti amandmane na stajalište Vijeća, koji se zatim upućuju Komisiji i Vijeću radi dobivanja mišljenja.

### e. Drugo čitanje u Vijeću

- Ako Vijeće kvalificiranom većinom glasova o amandmanima Parlamenta, odnosno jednoglasno ako je riječ o amandmanima koji su dobili negativno mišljenje Komisije, prihvati sve amandmane Parlamenta najkasnije tri mjeseca nakon što ih je primilo, akt se usvaja.
- U protivnom se u roku od šest tjedana saziva Odbor za mirenje.

### f. Mirenje

- Odbor za mirenje sastavljen je od jednakog broja predstavnika Vijeća i Parlamenta, a pomaže mu Komisija. Razmatra stajališta Parlamenta i Vijeća i ima rok od šest tjedana da postigne sporazum o zajedničkom tekstu koji podržava kvalificirana većina predstavnika Vijeća i većina zastupnika u Parlamentu.
- Ako se Odbor do isteka roka ne složi oko zajedničkog teksta, postupak završava bez usvajanja akta.

- Ako Odbor usvoji zajednički tekst, šalje ga na odobrenje Vijeću i Parlamentu.
- g.** Zaključenje postupka (treće čitanje)
- Vijeće i Parlament imaju rok od šest tjedana da odobre zajednički tekst. Vijeće donosi odluke kvalificiranom većinom, a Parlament većinom danih glasova.
  - Akt se usvaja ako i Vijeće i Parlament odobre zajednički tekst.
  - Ako jedna od tih dviju institucija ne odobri tekst prije isteka roka, postupak završava i akt se ne usvaja.

Tijekom proteklih nekoliko godina znatno se povećao broj usvajanja u prvom čitanju zahvaljujući neformalnim pregovorima između Vijeća i Parlamenta.

Neke prijelazne klauzule omogućavaju Europskom vijeću da proširi primjenu redovnog postupka na područja koja su iz njega izuzeta (primjerice na socijalnu politiku, članak 153. stavak 2. UFEU-a).

## **B.** Postupak savjetovanja

Vijeće prije donošenja odluke mora razmotriti mišljenje Parlamenta, a po potrebi i Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora te Europskog odbora regija. Dužno je to učiniti jer bi bez savjetovanja akt bio nezakonit i Sud Europske unije bi ga u tom slučaju mogao poništiti (vidjeti presude u predmetima C-138/79 i C-139/79). Kada Vijeće namjerava bitno izmijeniti prijedlog, dužno je ponovno se savjetovati s Parlamentom (presuda u predmetu C-65/90).

## **C.** Postupak suglasnosti

### **1.** Područje primjene

Otkako je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, postupak suglasnosti primjenjuje se prije svega na horizontalnu proračunsku klauzulu o fleksibilnosti kako je navedeno u članku 352. UFEU-a (bivši članak 308. Ugovora o Europskoj zajednici). Drugi primjeri su radnje radi suzbijanja diskriminacije (članak 19. stavak 1. UFEU-a) i članstvo u Uniji (članci 49. i 50. UEU-a). Osim toga, suglasnost Parlamenta potrebna je u slučaju sporazuma o pridruživanju (članak 217. UFEU-a), pristupa Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 6. stavak 2. UEU-a) i sporazumâ o osnivanju posebnog institucionalnog okvira ili koji podrazumijevaju značajne proračunske implikacije ili koji se odnose na područja primjene redovnog zakonodavnog postupka (članak 218. stavak 6. UFEU-a).

### **2.** Postupak

Parlament razmatra nacrt akta koji je prosljedilo Vijeće i apsolutnom većinom danih glasova odlučuje hoće li odobriti nacrt (ne može ga izmijeniti). Ugovorom Parlamentu nije dana nikakva službena uloga u razmatranju prijedloga Komisije u fazama koje prethode postupku, ali se zahvaljujući međuinstitucionalnim sporazumima razvila praksa neslužbenog uključivanja Parlamenta (vidjeti Poslovnik Parlamenta).

## POSTUPAK IMENOVANJA

1. Parlament izabire predsjednika Komisije (članak 14. stavak 1. UEU-a) ([1.3.8.](#)).

2. Europsko vijeće kvalificiranom većinom imenuje Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku (članak 18. stavak 1. UFEU-a).
3. Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, utvrđuje popis ostalih osoba koje predlaže za imenovanje članovima Komisije u dogovoru s izabranim predsjednikom Komisije (članak 17. stavak 7. UFEU-a).
4. Vijeće utvrđuje popis:
  - a. članova Revizorskog suda (članak 286. UFEU-a) nakon savjetovanja s Parlamentom i u skladu s prijedlozima država članica;
  - b. članova i zamjenika članova Europskog odbora regija i Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, u skladu s prijedlozima svake države članice (članci 301., 302. i 305. UFEU-a).
5. Parlament izabire Europskog ombudsmana (članak 228. UFEU-a).

## SKLAPANJE MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

Budući da je stekla status pravne osobe, Unija sada može sklapati međunarodne sporazume (članak 218. UFEU-a). Ugovorom iz Lisabona utvrđeno je da je za sklapanje svih sporazuma na području zajedničke trgovinske politike i na svim područjima čije politike potpadaju pod redovni zakonodavni postupak u EU-u potrebna suglasnost Europskog parlamenta. Osim u slučaju sporazuma o pridruživanju i pristupanju, Vijeće kvalificiranom većinom odlučuje o sporazumima koji bi mogli naštetiti kulturnoj i jezičnoj raznolikosti Unije te sporazumima na područjima u kojima bi se za usvajanje unutarnjih akata iziskivala jednoglasna odluka.

- Postupak: Komisija ili Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku daju preporuke Vijeću te ono utvrđuje mandat za pregovore i imenuje pregovarača (člana Komisije ili Visokog predstavnika) koji će u ime Unije voditi pregovore. Europski parlament odmah se i u potpunosti izvješćuje u svim fazama postupka (članak 218. stavak 10. UFEU-a).
- Odluka: donosi je Vijeće kvalificiranom većinom, osim u prethodno navedenim područjima.
- Uloga Parlamenta: suglasnost za većinu sporazumâ (vidjeti iznad), savjetovanje za sporazume isključivo iz područja vanjske i sigurnosne politike.

## KVAZIUSTAVNI POSTUPCI

- A.** Sustav vlastitih sredstava (članak 311. UFEU-a)
  - Prijedlog: Komisija.
  - Uloga Parlamenta: savjetovanje.
  - Odluka: jednoglasno je donosi Vijeće, ovisno o usvajanju u državama članicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama.
- B.** Odredbe o izboru zastupnika u Parlamentu na neposrednim općim izborima (članak 223. UFEU-a)
  - Prijedlog: Parlament.

- Odluka: jednoglasno je donosi Vijeće nakon što dobije suglasnost Parlamenta i nakon što državama članicama preporuči prijedlog za usvajanje u skladu s njihovim ustavnim odredbama.
- C.** Usvajanje Statuta članova Europskog parlamenta (članak 223. stavak 2. UFEU-a) i Statuta Europskog ombudsmana (članak 228. stavak 4. UFEU-a)
  - Prijedlog: Parlament.
  - Uloga Komisije: mišljenje.
  - Uloga Vijeća: suglasnost (kvalificiranom većinom, osim u slučaju pravila ili uvjeta kojima se regulira oporezivanje zastupnika ili bivših zastupnika, u kojima se primjenjuje jednoglasno donošenje odluka).
  - Odluka: Parlament.
- D.** Izmjena Protokola o Statutu Suda (članak 281. UFEU-a)
  - Prijedlog: Sud (uz savjetovanje s Komisijom) ili Komisija (uz savjetovanje sa Sudom).
  - Odluka: Vijeće i Parlament (u redovnom zakonodavnom postupku).

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Na Međuvladinoj konferenciji 2000. godine Parlament je iznio nekoliko prijedloga za proširenje područja na koja bi se primjenjivao redovni zakonodavni postupak (prijašnji postupak suodlučivanja). Parlament je također više puta iznio mišljenje da bi se postupak suodlučivanja automatski trebao primijeniti u slučaju da se s jednoglasnog donošenja odluke prijeđe na glasovanje kvalificiranom većinom. Ugovorom iz Nice to je stajalište prihvaćeno, no odlučivanje kvalificiranom većinom nije u potpunosti izjednačeno sa suodlučivanjem. Zbog te je činjenice pojednostavljenje postupaka bilo jedno od ključnih pitanja o kojima se raspravljalo na Konvenciji o budućnosti Europe. Predloženo je da se postupci suradnje i savjetovanja ukinu, da se postupak suodlučivanja pojednostavi i proširi tako da pokriva cjelokupno zakonodavno područje te da se postupak pristanka ograniči na ratifikaciju međunarodnih sporazuma. Mnoga od ovih poboljšanja uvedena su Ugovorom iz Lisabona ([1.1.5.](#)).

Na području imenovanja Ugovorom iz Lisabona nije se uspio ukinuti široki spektar različitih postupaka, no ostvareno je određeno pojednostavljenje. U nekim se slučajevima još uvijek primjenjuje jednoglasnost, što smanjuje utjecaj Parlamenta i moglo bi izazvati političke sporove. Napredak je postignut prije svega stupanjem na snagu Ugovora iz Nice, kojim je jednoglasno donošenje odluke potrebno za imenovanje predsjednika Komisije zamijenjeno glasovanjem kvalificiranom većinom. Osim toga, Ugovorom iz Lisabona Parlament je dobio ovlast izbora predsjednika Komisije. Nakon odgovarajućeg savjetovanja s Parlamentom, pri imenovanju novoizabranog predsjednika mora se voditi računa o rezultatima europskih izbora. Time se naglašava politička legitimnost i odgovornost Europske komisije. Nakon izbora za Europski parlament 2014. godine te su odredbe prvi put primijenjene. Europsko vijeće složilo se imenovati Jean-Claudea Junckera za predsjednika Europske komisije jer je Europska pučka stranka (EPP) prema rezultatima izbora postala najveći klub zastupnika u Europskom parlamentu.

Martina Schonard  
07/2024