

MEĐUVLADINI POSTUPCI DONOŠENJA ODLUKA

U zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) te u nekoliko drugih područja, kao što su pojačana suradnja, određena imenovanja i revizija ugovora, postupak donošenja odluka razlikuje se od onog koji prevladava u redovnom zakonodavnom postupku. U tim područjima prevladava jača međuvladina suradnja. Problem krize javnoga duga doveo je do većeg korištenja takvim mehanizmima odlučivanja, posebno u okviru europskoga gospodarskoga upravljanja.

PRAVNA OSNOVA

Članci 20., 21., 48. i 49. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU); članak 2. stavak 4., članak 31., članak 64. stavak 3., članci 81., 89., članak 103. stavak 1., članci 113., 115., 118., 127. i 153., članak 191. stavak 3., članak 192., članak 194. stavak 2. te članci 215., 218., 220., 221., 312., 329. i 333. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU).

OPIS

A. Postupak izmjene Ugovorâ (članak 48. UEU-a)

- Prijedlog: bilo koja država članica, Parlament ili Komisija.
- Uloga Komisije: savjetovanje i sudjelovanje na međuvladinoj konferenciji.
- Uloga Parlamenta: savjetovanje prije sazivanja međuvladine konferencije (konferencije same po sebi uključuju Parlament na ad hoc osnovi, no on ima sve veći utjecaj: neko su ga vrijeme zastupali ili predsjednik ili dvoje zastupnika, a na prošloj međuvladinoj konferenciji zastupala su ga tri predstavnika).
- Uloga Upravnog vijeća Europske središnje banke: savjetovanje u slučaju institucionalnih promjena u monetarnom području.
- Odluka: zajednička suglasnost vlada u vezi s izmjenama Ugovorâ koje se potom daju na ratifikaciju državama članicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama; prije toga potrebna je odluka Europskog vijeća, koja se donosi običnom većinom, o tome treba li ili ne sazvati konvenciju, nakon pristanka Parlamenta.

B. Postupak za aktivaciju premošćujućih klauzula

- Europsko vijeće: aktivira opću premošćujuću klauzulu (članak 48. UEU-a) i posebnu premošćujuću klauzulu (članak 312. UFEU-a) za višegodišnji financijski okvir te jednoglasno odlučuje o njihovu korištenju. Svi nacionalni parlamenti imaju pravo veta na opću klauzulu.
- Vijeće: o ostalim premošćujućim klauzulama može odlučivati Vijeće, jednoglasno ili kvalificiranom većinom, ovisno o odgovarajućoj odredbi ugovora (članak 31. UEU-a, članci 81., 153., 192. i 333. UFEU-a).

C. Postupak pristupanja (članak 49. UEU-a)

- Zahtjevi za članstvo: svaka europska država koja se pridržava načela Unije (članak 2. UEU-a); obavijest nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu; Europsko vijeće odobrava uvjete pristupanja.
- Uloga Komisije: savjetovanje; ima aktivnu ulogu u pripremi i vođenju pregovora.
- Uloga Parlamenta: suglasnost apsolutnom većinom svih zastupnika.
- Odluka: donosi je Vijeće jednoglasno; sporazum između država članica EU-a i države podnositeljice zahtjeva, kojim se utvrđuju uvjeti pristupanja i potrebne prilagodbe, podnosi se svim državama članicama na ratifikaciju u skladu s njihovim ustavnim odredbama.

D. Postupak povlačenja (članak 50. UEU-a)

- Zahtjev: predmetna država članica obavještava Europsko vijeće o svojoj namjeri u skladu sa svojim ustavnim odredbama.
- Sklapanje sporazuma: u obliku sporazuma o povlačenju koji, uz odobrenje Parlamenta, sklapa Vijeće posebnom kvalificiranom većinom (članak 238. stavak 3. točka (b) UFEU-a); kvalificirana se većina utvrđuje kao najmanje 72 % članova Vijeća koji predstavljaju države članice sudionice (izuzevši državu članicu koja se povlači) koje zajedno čine najmanje 65 % stanovništva tih država članica.

E. Postupak nametanja sankcija državi članici zbog teškog i trajnog kršenja načela Unije (članak 7. UEU-a)

1. Glavni postupak

- Prijedlog odluke o utvrđivanju postojanja teškog i trajnog kršenja: jedna trećina država članica ili Komisija.
- Suglasnost Parlamenta: donosi se dvotrećinskom većinom danih glasova koja čini većinu zastupnika u Parlamentu (članak 83. stavak 3. Poslovnika EP-a).
- Odluka kojom se utvrđuje postojanje povrede: donosi je Europsko vijeće jednoglasno bez sudjelovanja predmetne države članice nakon pozivanja te države da dostavi svoje stajalište o tom pitanju.
- Odluka o privremenom ukidanju određenih prava predmetne države članice: donosi je Vijeće kvalificiranom većinom (bez sudjelovanja predmetne države članice).

2. Ugovorom iz Nice taj je postupak dopunjen sustavom predostrožnosti.

- Obrazloženi prijedlog odluke o utvrđivanju očite opasnosti da država članica ozbiljno prekrši načela Unije: na inicijativu Komisije, Parlamenta ili jedne trećine država članica.
- Suglasnost Parlamenta: donosi se dvotrećinskom većinom danih glasova koja čini većinu zastupnika u Parlamentu.
- Odluka: donosi je Vijeće većinom od četiri petine članova nakon saslušanja predmetne države članice. Vijeće prije donošenja takve odluke državi članici može uputiti preporuke.

F. Postupak pojačane suradnje

1. Opća pravila (članak 20. UEU-a, članak 329. stavak 1. UFEU-a)

- Prijedlog: isključivo pravo Komisije; u tu svrhu države članice koje namjeravaju uspostaviti pojačanu suradnju zahtjev mogu dostaviti Komisiji.
- Uloga Parlamenta: suglasnost.
- Odluka: donosi je Vijeće kvalificiranom većinom.

2. Suradnja u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) (članak 329. stavak 2. UFEU-a)

- Zahtjev predmetnih država članica Vijeću;
- prijedlog se prosljeđuje Visokom predstavniku Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku koji daje mišljenje;
- obavještanje Parlamenta;
- Vijeće djeluje na temelju jednoglasne odluke.

Sličan postupak postoji za uspostavljanje strukturirane suradnje u području obrambene politike, što je uvedeno Ugovorom iz Lisabona ([5.1.2.](#)).

G. Postupak odlučivanja o vanjskim poslovima

Ugovorom iz Lisabona ukinuta je struktura s tri stupa iz prethodnih ugovora, no vanjska politika ostala je odvojena od ostalih politika EU-a. Ciljevi i odredbe ZVSP-a sadržani su u Ugovoru o Europskoj uniji. Sad su bolje sastavljeni i koherentniji nego u prijašnjim ugovorima.

Velika institucionalna promjena je osnivanje Ureda Visokog predstavnika kojemu pomaže nova Europska služba za vanjsko djelovanje i koji može predlagati inicijative u okviru ZVSP-a. ZVSP je integriran u okvir Unije, no on slijedi posebna pravila i postupke (članak 24. stavak 2. UEU-a).

- Prijedlog: bilo koja država članica, Visoki predstavnik ili Komisija (članak 22. UEU-a).
- Uloga Parlamenta: redovito ga obavještava Predsjedništvo i traži se njegovo mišljenje o glavnim aspektima i osnovnim odabirima. U skladu s međuinstitucionalnim sporazumom o financiranju ZVSP-a taj se postupak savjetovanja provodi na godišnjoj razini na temelju dokumenta Vijeća.
- Odluka: donosi je Europsko vijeće ili Vijeće jednoglasno. Europsko vijeće utvrđuje prioritete i strateške interese EU-a; Vijeće donosi odluke ili poduzima mjere. Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i države članice provode te odluke, pri čemu se koriste nacionalnim resursima ili resursima Unije. Predsjednik Europskog vijeća može sazvati izvanrednu sjednicu Europskog vijeća ako je to potrebno zbog razvoja događaja na međunarodnoj razini.

H. Ostale zakonodavne mjere ([2.6.8.](#))

Međuvladini postupci donošenja odluka zadržani su i u nizu specifičnih, politički osjetljivih područja politike EU-a, konkretno:

- u pravosuđu i unutarnjim poslovima: mjere pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, pravosudna suradnja (članak 89. UFEU-a);
- u pitanjima unutarnjeg tržišta: ograničenja kretanja kapitala (članak 64. stavak 3. UFEU-a), politika tržišnog natjecanja (članak 103. stavak 1. UFEU-a), mjere usklađivanja poreza (članak 113. UFEU-a), usklađivanje zakona koji utječu na uspostavu unutarnjeg tržišta (članak 115. UFEU-a), prava intelektualnog vlasništva (članak 118. UFEU-a);
- u monetarnoj politici: dodjela određenih zadaća ESB-u koje se odnose na bonitetni nadzor (članak 127. UFEU-a);
- ostala područja kao što su socijalne politike i zapošljavanje (članak 153. UFEU-a), energetika (članak 194. stavak 2. UFEU-a) ili okoliš (članak 191. stavak 3. UFEU-a).

I. Upravljanje financijskom krizom (2.6.8.)

Kad su 2010. određene države članice zapale u teške financijske teškoće, bilo ih je potrebno spasiti na razne načine. Nekim sastavnicama paketa pomoći upravlja Unija, na primjer Mehanizmom za europsku financijsku stabilnost. Veći dio, a posebno doprinose u Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF), izravno plaćaju države članice. EFSF je „instrument posebne namjene“ nastao međuvladinim sporazumom među državama članicama europodručja. Stoga su se odluke potrebne za takve međuvladine mjere morale donijeti na razini Europskog vijeća ili čelnika država ili vlada Euroskupine, uključujući ratifikaciju u državama članicama u skladu s njihovim nacionalnim ustavnim odredbama. Dva važna razloga za to su klauzula o nepreuzimanju odgovornosti i obveza (članak 125. UFEU-a) i otpor nekih nacionalnih ustavnih sudova prema daljnjem prijenosu financijskih i proračunskih ovlasti na Europsku uniju.

Izmjenu članka 136. UFEU-a (koordinacija ekonomske politike) usvojilo je Europsko vijeće 25. ožujka 2011. pojednostavljenim postupkom revizije ugovora bez sazivanja konvencije (Odluka Europskog Vijeća 2011/199/EU). Stupila je na snagu u travnju 2013., čime se omogućilo uspostavljanje stalnih mehanizama za sprečavanje kriza kao što je Europski stabilizacijski mehanizam (ESM). ESM je osnovan međuvladinim ugovorom potpisanim među članicama europodručja koji je stupio na snagu 27. rujna 2012. Postupci glasovanja njegova izvršnog odbora obuhvaćaju tzv. „postupak za hitne slučajeve“ za koji je potrebna kvalificirana većina od 85 % ako Komisija i ESB zakluče da je potrebno hitno donijeti odluku u vezi s financijskom pomoći. Naposljetku, vlade država članica sastavile su Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. nakon što je 12 ugovornih strana čija je valuta euro predalo svoj dokument o ratifikaciji. Ugovorom se posebno predviđa zahtjev za pravilo o uravnoteženom proračunu u nacionalnim pravnim porecima (Fiskalni ugovor). Od 25 stranaka Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ukupno 22 službeno su obvezane Fiskalnim ugovorom (19 država članica europodručja te Bugarska, Danska i Rumunjska).

J. Imenovanja

- Europsko vijeće na preporuku Vijeća i nakon savjetovanja s Parlamentom (članak 283. stavak 2. UFEU-a) kvalificiranom većinom imenuje predsjednika, potpredsjednika i ostala četiri člana Izvršnog odbora Europske središnje banke.

- Europsko vijeće uz odobrenje predsjednika Komisije kvalificiranom većinom imenuje Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (članak 18. stavak 1. UEU-a); unatoč tome, u svojstvu potpredsjednika Komisije, Visoki predstavnik, zajedno s predsjednikom Komisije i ostalim članovima Komisije, mora glasovanjem odobriti Europski parlament.
- Vlade država članica općom suglasnošću imenuju suce i nezavisne odvjetnike Suda Europske unije i Općeg suda (nekadašnjeg Prvostupanjskog suda) (članak 19. stavak 2. UEU-a).
- Vijeće na preporuku svake države članice i nakon savjetovanja s Parlamentom kvalificiranom većinom imenuje članove Revizorskog suda (članak 286. stavak 2. UFEU-a).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Prije Međuvladine konferencije održane 1996. Parlament je bio pozvao na prenošenje nadležnosti za drugi i treći stup na Zajednicu kako bi se postupci donošenja odluka u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice primjenjivali i na njih.

Nakon stalnih napora Parlamenta tijekom Europske konvencije da bivši drugi i treći stup postanu dio strukture Unije (1.1.4.) Ugovorom iz Lisabona nadnacionalno donošenje odluka prošireno je na bivši treći stup (pravosuđe i unutarnji poslovi) te je uveden usklađen institucionalni okvir za vanjsku i sigurnosnu politiku s važnim inovacijama kao što su funkcije dugoročnog predsjednika Europskog vijeća i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

U kontekstu sve veće usklađenosti vlada u ekonomskom i fiskalnom upravljanju Parlament je imao ulogu u osiguravanju odgovarajućeg sudjelovanja institucija EU-a u pregovorima o međunarodnom ugovoru navedenom u odjeljku I.

U veljači 2019. Parlament je donio Rezoluciju o provedbi odredbi Ugovora o pojačanoj suradnji^[1] u kojoj je dao preporuke o budućem razvoju pojačane suradnje. Parlament posebice smatra da je potrebno razviti postupak za brzo odobravanje pojačane suradnje u područjima od velike političke važnosti koju je potrebno ostvariti u roku kraćem od trajanja dvaju uzastopnih predsjedništava Vijeća. Također se poziva Komisija da predloži uredbu kojom bi se pojednostavnio i objedinio relevantni pravni okvir za pojačanu suradnju.

U svojoj Rezoluciji od 13. veljače 2019. o stanju rasprave o budućnosti Europe^[2] Parlament se založio za primjenu općih premošćujućih klauzula (članak 48. stavak 7. točka 1. i članak 48. stavak 7. točka 2. UEU-a) te ostalih posebnih premošćujućih klauzula kako bi se prevladala blokada zahtijevanja jednoglasnog odlučivanja bez traženja međuvladinih rješenja izvan područja primjene Ugovorâ. U [Izvešću o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe](#), koje je predstavljeno predsjednicima triju institucija 9. svibnja 2022., ističe se važnost preispitivanja

[1] Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2019. o provedbi odredbi Ugovora o pojačanoj suradnji (SL C 449, 23.12.2020., str 16.).

[2] Rezolucija Europskog parlamenta od 13. veljače 2019. o stanju rasprave o budućnosti Europe (SL C 449, 23.12.2020. str. 90.).

postupaka donošenja odluka na temelju jednoglasnosti. Parlament je 11. srpnja 2023. donio rezoluciju^[3] o primjeni premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a.

Eeva Pavy
03/2024

[3][Rezolucija Europskog parlamenta od 11. srpnja 2023. o primjeni premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a, usvojeni tekstovi.](#)