



POSTUPY MEDZIVLÁDNEHO ROZHODOVANIA

Postup rozhodovania v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ako aj v niekoľkých ďalších oblastiach, ako sú posilnená spolupráca, určité vymenovania a revízia zmlúv, je odlišný od bežného postupu v rámci riadneho legislatívneho postupu. Dominantnou črtou v týchto oblastiach je silnejší prvok medzivládnej spolupráce. Problémy spojené s krízou verejného dlhu vyvolali zvýšenú mieru využívania takýchto rozhodovacích mechanizmov, a to najmä v rámci európskej správy hospodárskych záležitostí.

PRÁVNY ZÁKLAD

Článok 20, články 21 – 46, 48 a 49 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ); článok 2 ods. 4, článok 31, článok 64 ods. 3, článok 81, článok 89, článok 103 ods. 1, článok 113, článok 115, článok 118, článok 127, článok 153, článok 191 ods. 3, článok 192, článok 194 ods. 2, článok 215, článok 218, článok 220, článok 221, článok 312, článok 329 a článok 333 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

OPIS

A. Postup zmeny zmlúv (článok 48 Zmluvy o EÚ)

- Návrh: ktorýkoľvek členský štát, Parlament alebo Komisia.
- Úloha Komisie: konzultácia a účasť na medzivládnej konferencii.
- Úloha Parlamentu: konzultácia pred zvolaním medzivládnej konferencie (na samotných konferenciách sa Parlament zúčastňuje ad hoc, no jeho vplyv sa zvyšuje: istý čas ho zastupoval buď predseda, alebo dvaja poslanci a na poslednej medzivládnej konferencii sa zúčastnili traja zástupcovia).
- Úloha Rady guvernérov Európskej centrálnej banky: konzultácia v prípade inštitucionálnych zmien v menovej oblasti.
- Rozhodnutie: spoločná dohoda vlád o zmenách zmlúv, ktoré sa následne predložia členským štátom na ratifikáciu v súlade s ich ústavnými predpismi. Predtým sa vyžaduje rozhodnutie Európskej rady jednoduchou väčšinou o tom, či sa po súhlase Parlamentu zvolá alebo nezvolá konvent.

B. Postup aktivácie premost'ovacích doložiek

- Európska rada: jednohlasne aktivuje a rozhoduje o použití všeobecnej premost'ovacej doložky (článok 48 ZEÚ) a osobitnej premost'ovacej doložky pre



viacročný finančný rámec (článok 312 ZFEÚ). Každý národný parlament má v prípade všeobecnej doložky právo veta.

- Rada: môže o ďalších premostovacích doložkách rozhodnúť jednodhlasne alebo kvalifikovanou väčšinou v závislosti od príslušných ustanovení zmluvy (článok 31 ZEÚ a články 81, 153, 192 a 333 ZFEÚ).

C. Postup pristúpenia (článok 49 Zmluvy o EÚ)

- Žiadosť: môže podať každý európsky štát, ktorý dodržiava zásady Únie (článok 2 Zmluvy o EÚ); notifikujú sa národné parlamenty a Európsky parlament; Európska rada sa dohodne na podmienkach oprávnenosti.
- Úloha Komisie: konzultácia; aktívna účasť na príprave a vedení rokovaní.
- Úloha Parlamentu: udelenie súhlasu absolútnou väčšinou poslancov.
- Rozhodnutie: prijíma jednomyseľne Rada; dohoda medzi členskými štátmi EÚ a štátom žiadajúcim o pristúpenie, ktorá stanovuje podmienky pristúpenia a potrebné úpravy, sa predloží všetkým členským štátom na ratifikáciu v súlade s ich ústavnými predpismi.

D. Postup vystúpenia (článok 50 Zmluvy o EÚ)

- Žiadosť: príslušný členský štát oznámi svoj úmysel Európskej rade v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami.
- Záver: má formu dohody o vystúpení uzatvorenej Radou po získaní súhlasu Parlamentu, pričom sa Rada uznáva osobitnou kvalifikovanou väčšinou (článok 238 ods. 3 písm. b) ZFEÚ); tá je vymedzená ako najmenej 72 % členov Rady, ktorí zastupujú zúčastnené členské štáty (t. j. s vylúčením príslušného štátu) zahŕňajúce najmenej 65 % obyvateľstva týchto členských štátov.

E. Postup uloženia sankcií za závažné a pretrvávajúce porušenie zásad Únie niektorým členským štátom (článok 7 Zmluvy o EÚ)

1. Hlavný postup

- Návrh rozhodnutia o existencii závažného a pretrvávajúceho porušenia: predkladá jedna tretina členských štátov alebo Komisia.
- Súhlas Parlamentu: prijatý dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov predstavujúcou väčšinu jeho poslancov (článok 83 ods. 3 rokovacieho poriadku).
- Rozhodnutie o existencii porušenia: prijíma jednodhlasne Európska rada bez účasti príslušného členského štátu, a to po vyzvaní tohto štátu, aby predložil svoje pripomienky k danej záležitosti.
- Rozhodnutie o pozastavení určitých práv príslušného členského štátu: prijíma Rada kvalifikovanou väčšinou (bez účasti príslušného členského štátu).

2. Zmluva z Nice doplnila tento postup systémom preventívnych opatrení

- Odôvodnený návrh rozhodnutia o existencii jasného rizika vážneho porušenia zásad Únie niektorým členským štátom: z podnetu Komisie, Parlamentu alebo jednej tretiny členských štátov.



- Súhlas Parlamentu: prijatý dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov, ktorá predstavuje väčšinu všetkých jeho poslancov.
- Rozhodnutie: prijíma Rada štvorpätinovou väčšinou svojich členov po vypočítaní príslušného členského štátu. Rada sa pred prijatím takéhoto rozhodnutia môže obrátiť na členský štát s odporúčaniami.

F. Postup posilnenej spolupráce

1. Všeobecné pravidlá (článok 20 Zmluvy o EÚ, článok 329 ods. 1 ZFEÚ)

- Návrh: výhradná právomoc Komisie; členské štáty, ktoré majú v úmysle nadviazať medzi sebou posilnenú spoluprácu, môžu predložiť príslušnú žiadosť Komisii.
- Úloha Parlamentu: udelenie súhlasu.
- Rozhodnutie: prijíma Rada kvalifikovanou väčšinou.

2. Spolupráca v oblasti SZBP (článok 329 ods. 2 ZFEÚ)

- Žiadosť príslušných členských štátov podaná Rade.
- Postúpenie návrhu vysokému predstaviteľovi Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (VP), ktorý predloží stanovisko.
- Informovanie Parlamentu.
- Rada rozhoduje jednomyseľne.

Lisabonskou zmluvou sa zaviedol podobný postup na začatie štruktúrovanej spolupráce v oblasti obrannej politiky ([5.1.2](#)).

G. Postup rozhodovania v oblasti zahraničných vecí

Lisabonskou zmluvou sa zrušila štruktúra s tromi piliermi z predchádzajúcich zmlúv, ale zahraničná politika je naďalej oddelená od ostatných politík EÚ. Ciele a ustanovenia SZBP sú súčasťou Zmluvy o Európskej únii. V súčasnej podobe sú vypracované lepšie a koherentnejšie než v predchádzajúcich zmluvách.

Významnou inštitucionálnou zmenou je vytvorenie úradu VP, ktorému pomáha nová Európska služba pre vonkajšiu činnosť a ktorý môže navrhovať iniciatívy v rámci SZBP. SZBP bola začlenená do rámca Únie, ale riadi sa osobitnými pravidlami a postupmi (článok 24 ods. 2 Zmluvy o EÚ).

- Návrh: ktorýkoľvek členský štát, VP alebo Komisia (článok 22 Zmluvy o EÚ).
- Úloha Parlamentu: predsedníctvo Rady ho pravidelne informuje a konzultuje s ním o hlavných aspektoch a základných možnostiach. Podľa medziinštitucionálnej dohody o financovaní SZBP sa tento postup konzultácií uskutočňuje každoročne na základe dokumentu Rady.
- Rozhodnutie: prijíma Európska rada alebo Rada jednomyseľne. Európska rada určuje priority a strategické záujmy EÚ; Rada prijíma rozhodnutia alebo akcie. VP a členské štáty vykonávajú tieto rozhodnutia s využitím vnútroštátnych zdrojov alebo zdrojov Únie. Predseda Európskej rady môže zvolať mimoriadne zasadnutie Európskej rady, ak si to medzinárodný vývoj vyžaduje.



H. Iné legislatívne opatrenia (2.6.8)

Medzivládne rozhodovanie je zachované aj v niekoľkých konkrétnych, politicky citlivých oblastiach politiky EÚ, a to najmä:

- spravodlivosť a vnútorné veci; opatrenia týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach, justičná spolupráca (článok 89 ZFEÚ),
- Vnútorný trh: obmedzenia pohybu kapitálu (článok 64 ods. 3 ZFEÚ), politika hospodárskej súťaže (článok 103 ods. 1 ZFEÚ), opatrenia harmonizácie daní (článok 113 ZFEÚ), aproximácia právnych predpisov, ktoré ovplyvňujú zriadenie vnútorného trhu (článok 115 ZFEÚ), práva duševného vlastníctva (článok 118 ZFEÚ),
- Menová politika: udelenie osobitných úloh ECB, pokiaľ ide o prudenciálny dohľad (článok 127 ZFEÚ),
- ďalšie oblasti politiky, ako sú sociálne politiky a zamestnanosť (článok 153 ZFEÚ), energetika (článok 194 ods. 2 ZFEÚ) či životné prostredie (článok 191 ods. 3 ZFEÚ).

I. Riadenie finančnej krízy (2.6.8)

Vážne finančné ťažkosti, do ktorých sa dostali niektoré členské štáty v roku 2010, vyvolali potrebu ich záchranu v rozličných formách. Niektoré súčasti týchto balíkov pomoci riadi Únia, napríklad Európsky finančný stabilizačný mechanizmus. Väčšiu časť, najmä príspevky do Európskeho nástroja finančnej stability (ENFS), platia priamo členské štáty. ENFS je účelovým nástrojom, ktorý vznikol na základe medzivládnej dohody medzi členskými štátmi eurozóny. Preto sa rozhodnutia potrebné na takéto medzivládne opatrenia museli prijímať na úrovni Európskej rady alebo na úrovni hláv štátov alebo predsedov vlád Euroskupiny a museli prejsť procesom ratifikácie v členských štátoch v súlade s ich vnútroštátnymi ústavnými požiadavkami. Dvomi významnými dôvodmi takéhoto vývoja sú tzv. doložka o nezachraňovaní (článok 125 ZFEÚ) a nesúhlas ústavných súdov niektorých štátov s ďalším presunom finančných a rozpočtových právomocí na Európsku úniu.

Európska rada 25. marca 2011 v súlade so zjednodušeným postupom revízie zmluvy bez zvolania konventu prijala zmenu článku 136 ZFEÚ (koordinácia hospodárskych politík) (rozhodnutie Európskej rady 2011/199/EÚ). Účinnosť nadobudlo v apríli 2013 a umožnilo tak začatie fungovania trvalých mechanizmov predchádzania krízam, napríklad Európskeho mechanizmu pre stabilitu (EMS). EMS bol vytvorený medzivládnu zmluvou medzi členskými krajinami eurozóny, ktorá nadobudla platnosť 27. septembra 2012. Postupy hlasovania jeho výkonnej rady zahŕňajú postup v núdzových situáciách, ktorý vyžaduje kvalifikovanú väčšinu 85 % odovzdaných hlasov, ak Komisia a ECB dôjdu k záveru, že je potrebné naliehavo rozhodnúť o finančnej pomoci. Napokon vlády členských štátov vypracovali medzinárodnú Zmluvu o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, ktorá nadobudla platnosť 1. januára 2013 po tom, ako ju ratifikovalo dvanásť zmluvných strán, ktorých menou je euro.



J. Vymenovania do funkcie

- Európska rada kvalifikovanou väčšinou vymenúva predsedu, podpredsedov a ďalších štyroch členov Výkonnej rady Európskej centrálnej banky, a to na odporúčanie Rady a po konzultácii s Parlamentom (článok 283 ods. 2 ZFEÚ).
- Európska rada kvalifikovanou väčšinou a so súhlasom predsedu Komisie vymenúva vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (článok 18 ods. 1 ZEÚ). Napriek tomu, keďže VP je aj podpredsedom Komisie, sa naňho vzťahuje súhlas Parlamentu s Komisiou ako celkom.
- Vlády členských štátov po spoločnej dohode vymenúvajú sudcov a generálnych advokátov Súdneho dvora a Všeobecného súdu (predtým Súd prvého stupňa) (článok 19 ods. 2 ZEÚ).
- Rada vymenúva kvalifikovanou väčšinou členov Dvora audítorov, a to na základe odporúčania každého členského štátu a po konzultácii s Parlamentom (článok 286 ods. 2 ZFEÚ).

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Parlament žiadal ešte v prípravnom štádiu medzivládnej konferencie v roku 1996 o rozšírenie pôsobnosti Spoločenstva v oblasti druhého a tretieho piliera, aby sa postupy rozhodovania platné na základe Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva vzťahovali aj na tieto oblasti.

Po pokračujúcom úsilí Parlamentu o začlenenie bývalého druhého a tretieho piliera do štruktúr Únie (1.1.4) počas Európskeho konventu sa Lisabonskou zmluvou nadnárodné rozhodovanie rozšírilo na bývalý tretí pilier (spravodlivosť a vnútorné veci) a zaviedol sa jednotný inštitucionálny rámec v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky s významnými inováciami, napríklad funkciou dlhodobého predsedu Európskej rady a funkciou vysokého predstaviteľa Európskej únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku.

V kontexte stupňujúceho sa medzivládneho charakteru správy hospodárskych a fiškálnych záležitostí Parlament zohrával úlohu pri zaručovaní riadnej účasti inštitúcií EÚ na rokovaníach o medzinárodnej zmluve uvedenej v bode I.

Vo februári 2019 Parlament prijal uznesenie o vykonávaní ustanovení zmluvy týkajúcich sa posilnenej spolupráce^[1], v ktorom vydal odporúčania týkajúce sa budúceho vývoja posilnenej spolupráce. Parlament predovšetkým považoval za potrebné navrhnúť postup zrýchleného povolenia posilnenej spolupráce v oblastiach s veľkým politickým významom, ktorá sa má uskutočniť v kratšom časovom rámci než trvanie dvoch po sebe nasledujúcich predsedníctiev Rady. Taktiež vyzval Komisiu, aby navrhla nariadenie na zjednodušenie a zjednotenie príslušného právneho rámca pre posilnenú spoluprácu.

Eeva Pavy

[1] Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. februára 2019 o vykonávaní ustanovení zmluvy týkajúcich sa posilnenej spolupráce (Prijaté texty, P8_TA (2019) 0077)



