



NADNACIONALNI POSTOPKI ODLOČANJA

Države članice Evropske unije so se s članstvom v EU strinjale, da del svojih pristojnosti na določenih političnih področjih prenesejo na institucije EU. Tako te institucije v svojih zakonodajnih in izvršilnih postopkih, proračunskih postopkih, postopkih imenovanja in navidezno ustavnih postopkih sprejemajo nadnacionalno zavezujoče odločitve.

ZGODOVINSKI PREGLED ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#) IN [1.1.5.](#))

Z Rimsko pogodbo je Komisija dobila pristojnost za vlaganje predlogov in za pogajanja, zlasti na področjih zakonodaje in zunanjih gospodarskih odnosov, Svet pa pristojnost za sprejemanje odločitev, razen v zvezi z imenovanji, za kar so postali pristojni predstavniki vlad držav članic. Parlament je dobil posvetovalna pooblastila. Njegova vloga je postopoma rasla, tako na proračunskem področju z reformama leta 1970 in 1975 kot tudi na zakonodajnem področju z Enotnim evropskim aktom in vsemi poznejšimi pogodbami, začevši z Maastrichtsko pogodbo, ki je uvedla soodločanje s Svetom, kar je tudi okrepilo vlogo Parlamenta na področju imenovanj. Z Enotnim evropskim aktom je Parlament postal pristojen tudi za ratifikacijo pristopnih in pridružitvenih pogodb, Maastrichtska pogodba pa je to pristojnost razširila na nekatere vrste drugih mednarodnih pogodb. Z Amsterdamsko pogodbo je bil dosežen velik napredek pri demokratizaciji Skupnosti. Postopek soodločanja je postal enostavnejši, njegova uporaba se je razširila na nova področja, poleg tega se je okrepila tudi vloga Parlamenta pri imenovanju Komisije. Zatem je pogodba iz Nice še bistveno povečala pristojnosti Parlamenta. Na eni strani je za skoraj vsa nova področja, kjer je imel Svet pristojnost odločanja s kvalificirano večino, začel veljati postopek soodločanja (v katerem ima Parlament enake pristojnosti kot Svet). Na drugi strani je Parlament pri vlaganju zadev na Sodišču pridobil enake pristojnosti kot države članice. Naslednji kakovostni korak k popolni enakosti s Svetom na področju zakonodaje in financ EU je bila Lizbonska pogodba.

ZAKONODAJNI POSTOPKI[1]

A. Redni zakonodajni postopek (člena 289 in 294 PDEU)

1. Področje uporabe

Lizbonska pogodba je dodala še 40 pravnih podlag, zlasti na področju pravosodja, svobode in varnosti ter kmetijstva, na podlagi katerih je sedaj Parlament pri odločanju o zakonodajnih aktih enakopraven Svetu. Redni zakonodajni postopek, prej imenovan postopek soodločanja, sedaj velja za 85 pravnih podlag. Vključuje glasovanje s



kvalificirano večino v Svetu (člen 294 PDEU). Na nekaterih pomembnih področjih, kot so fiskalna politika glede neposrednega obdavčenja ali nadnacionalni vidiki družinskega prava, na katerih mora Svet doseči soglasje, pa se ta postopek ne uporablja.

2. Postopek

Potek rednega zakonodajnega postopka je enak poteku nekdanjega postopka soodločanja. Vendar se je besedilo v PDEU precej spremenilo in poudarja predvsem enaki vlogi Sveta in Parlamenta v tem postopku.

a. Predlog Komisije

b. Prva obravnava v Parlamentu

Parlament sprejme stališče z navadno večino.

c. Prva obravnava v Svetu

Svet sprejme svoje stališče z glasovanjem s kvalificirano večino.

Na področjih socialne varnosti ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah se lahko na zahtevo države članice predlog posreduje Evropskemu svetu (člena 48 in 82 PDEU), s čimer se redni zakonodajni postopek zaustavi, dokler Evropski svet ne vrne zadeve Svetu (najpozneje v štirih mesecih). V primeru člena 82 se lahko vsaj devet držav članic odloči, da bodo posvetovanja nadaljevale s postopkom okrepljenega sodelovanja (člen 20 PEU in členi 326–334 PDEU).

Če Svet odobri stališče Parlamenta, je akt sprejet z besedilom, ki ustreza stališču Parlamenta.

d. Druga obravnava v Parlamentu

Parlament prejme stališče Sveta in ima tri mesece časa, da sprejme odločitev. Tako lahko:

- odobri predlog s spremembami Sveta ali se ne izreče; v obeh primerih je akt s spremembami Sveta sprejet;
- zavrne stališče Sveta z absolutno večino poslancev; akt ni sprejet in postopek se konča;
- z absolutno večino poslanskih glasov predlaga spremembe stališča Sveta in jih nato predloži Komisiji in Svetu, da podata mnenje.

e. Druga obravnava v Svetu

- Svet o predlogih sprememb Parlamenta glasuje s kvalificirano večino oziroma soglasno o predlogih sprememb, za katere je Komisija podala negativno mnenje. Če Svet najkasneje v treh mesecih po prejemu potrdi vse predloge sprememb Parlamenta, je akt sprejet;
- v nasprotnem primeru se v šestih tednih skliče spravni odbor.

f. Spravni postopek

- Spravni odbor je sestavljen iz enakega števila predstavnikov Sveta in Parlamenta ob podpori Komisije. Obravnava stališče Parlamenta in Sveta ter ima šest tednov



časa, da doseže dogovor o skupnem besedilu, ki ga podpira kvalificirana večina predstavnikov Sveta in večina predstavnikov Parlamenta.

- Če odbor ne doseže dogovora o skupnem besedilu do izteka roka, se postopek ustavi in akt ni sprejet.
- Če se dogovor doseže, se skupno besedilo predloži Svetu in Parlamentu v potrditev.

g. Konec postopka (tretja obravnava)

- Svet in Parlament imata šest tednov časa za potrditev skupnega besedila. Svet odloča s kvalificirano večino, Parlament pa z večino oddanih glasov;
- akt je sprejet, če Svet in Parlament skupno besedilo potrdita;
- če ga eden izmed njiju do izteka roka ne potrdi, se postopek ustavi in akt ni sprejet.

V zadnjih nekaj letih se je število aktov, sprejetih v prvi obravnavi na podlagi neformalnih pogajanj med Svetom in Parlamentom, občutno povečalo.

Nekatere premostitvene klavzule omogočajo Evropskemu svetu, da razširi uporabo rednega postopka na področja, za katera se sicer ne uporablja (na primer socialna politika: člen 153(2)).

B. Postopek posvetovanja

Pred sprejetjem odločitve se mora Svet seznaniti z mnenjem Parlamenta, po potrebi pa tudi z mnenjem Ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij. Svet to mora storiti, ker sicer akt ni zakonit in ga Sodišče lahko razveljavi (glej sodbo v zadevah 138 in 139/79). Kadar namerava Svet predlog bistveno spremeniti, se mora ponovno posvetovati s Parlamentom (sodba v zadevi 65/90).

C. Postopek odobritve

1. Področje uporabe

Zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe se ta postopek uporablja predvsem za horizontalno proračunsko klavzulo o fleksibilnosti, kot je določeno v členu 352 PDEU (pred tem člen 308 PES). Uporablja se tudi za boj proti diskriminaciji (člen 19(1) PDEU) in članstvo v Uniji (člena 49 in 50 Pogodbe EU). Odobritev Parlamenta je poleg tega potrebna še pri pridružitvenih sporazumih (člen 217 PDEU), pristopu Unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (člen 6(2) PEU) in sporazumih, ki vzpostavljajo poseben institucionalni okvir, sporazumih z večjimi posledicami za proračun ter sporazumih na področjih, na katerih se uporablja redni zakonodajni postopek (člen 218(6) PDEU).

2. Postopek

Parlament obravnava osnutek akta, ki mu ga posreduje Svet. O tem, ali bo osnutek sprejel (spremeniti ga ne more), odloča z absolutno večino oddanih glasov. Pogodba Parlamentu ne daje formalne vloge za obravnavo predloga Komisije v predhodnih fazah postopka, vendar se je iz medinstitucionalnih dogovorov razvila praksa neformalnega vključevanja Parlamenta (glej poslovnik Parlamenta).



PRORAČUNSKI POSTOPEK (1.2.5.)

POSTOPKI IMENOVANJA

- A. Parlament izvoli predsednika Komisije (člen 14(1) PEU) (glej tudi [1.3.8.](#)).
- B. Evropski svet s kvalificirano večino imenuje visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko (člen 18(1) PEU).
- C. Svet s kvalificirano večino sprejme:
 - seznam drugih oseb, ki jih predlaga v imenovanje za člane Komisije, v medsebojnem soglasju z novoizvoljenim predsednikom (člen 17(7) PEU).
- D. Svet sprejme seznam:
 - članov Računskega sodišča (člen 286 PDEU) po posvetovanju s Parlamentom in v skladu s predlogi držav članic;
 - članov in nadomestnih članov Odbora regij in Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, pripravljen v skladu s predlogi držav članic (členi 301, 302 in 305 PDEU).
- E. Parlament izvoli evropskega varuha človekovih pravic (člen 228 PDEU).

SKLEPANJE MEDNARODNIH SPORAZUMOV

Ker je Unija postala pravna oseba, lahko sklepa mednarodne sporazume (člen 218 PDEU). Lizbonska pogodba zahteva, da Evropski parlament odobri vsak sporazum, sklenjen na področju skupne trgovinske politike in na področjih, katerih politike se znotraj EU urejajo z rednim zakonodajnim postopkom. Svet odloča s kvalificirano večino, razen v primeru pridružitvenih in pristopnih sporazumov, sporazumov, ki lahko ogrozijo kulturno in jezikovno raznolikost Unije, in sporazumov na področjih, ki zahtevajo soglasje za sprejem internih aktov.

- Postopek: Komisija ali visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko predloži priporočila Svetu, slednji pa določi mandat za pogajanja in imenuje pogajalca Unije (iz Komisije ali visokega predstavnika), ki bo pogajanja vodil. Evropski parlament mora biti nemudoma in v celoti obveščen v vseh fazah postopka (člen 218(10)).
- Sklep: sprejme Svet s kvalificirano večino razen na zgoraj omenjenih področjih.
- Vloga Parlamenta: odobritev večine sporazumov (glej zgoraj) ter posvetovanje pri sporazumih, ki so predmet izključno zunanje in varnostne politike.

NAVIDEZNO USTAVNI POSTOPKI

- A. Sistem lastnih sredstev (člen 311 PDEU)
 - Predlog: Komisija.
 - Vloga Parlamenta: posvetovanje.
 - Sklep: s soglasjem sprejme Svet pod pogojem, da ga skladno s svojimi ustavnimi pravili sprejmejo države članice.



- B.** Določbe za neposredne splošne volitve v Parlament (člen 223 PDEU)
- Predlog: Parlament.
 - Sklep: po odobritvi Parlamenta s soglasjem sprejme Svet, ki predlog priporoči državam članicam, da ga sprejmejo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.
- C.** Sprejetje statuta poslancev Evropskega parlamenta (člen 223(2) PDEU) in statuta varuha človekovih pravic (člen 228(4) PDEU)
- Predlog: Parlament.
 - Vloga Komisije: mnenje.
 - Vloga Sveta: odobritev (s kvalificirano večino, razen v zvezi s pravili ali pogoji, ki se nanašajo na davčno ureditev za poslance ali nekdanje poslance; v tem primeru odloča s soglasjem).
 - Sklep: Parlament.
- D.** Sprememba protokola o statutu Sodišča Evropske unije (člen 281 PDEU)
- Predlog: Sodišče (v posvetovanju s Komisijo) ali Komisija (v posvetovanju s Sodiščem).
 - Sklep: Svet in Parlament (redni zakonodajni postopek).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Na medvladni konferenci leta 2000 je Parlament podal več predlogov za razširitev področij, na katerih bi se uporabljal redni zakonodajni postopek (prej: postopek soodločanja). Prav tako je večkrat izrazil mnenje, da bi se moral postopek soodločanja samodejno uporabljati v vseh primerih, ko se namesto odločanja s soglasjem odloča s kvalificirano večino. Pogodba iz Nice je to stališče sicer podprla, vendar ni v celoti povezala kvalificirane večine in postopka soodločanja. Vprašanje poenostavitve postopkov je bilo zato eden ključnih elementov, ki so jih obravnavali na Konvenciji o prihodnosti Evrope. Predlagali so, naj se postopek sodelovanja in postopek posvetovanja preprosto ukineta, postopek soodločanja poenostavi in razširi na vse zakonodajno področje, postopek privolitve pa omeji na ratifikacijo mednarodnih sporazumov. Veliko teh izboljšav je bilo uresničenih z Lizbonsko pogodbo (1.1.5.).

Na področju imenovanj z Lizbonsko pogodbo še niso bili odpravljeni številni različni postopki, kljub temu pa je prišlo do nekaterih poenostavitev. V nekaterih primerih se še vedno uporablja soglasje, kar občasno povzroča politične spore in manjša vpliv Parlamenta. Napredek je bil dosežen zlasti z začetkom veljavnosti Pogodbe iz Nice, ki je spremenila postopek imenovanja predsednika Komisije, za katerega je prej veljalo odločanje s soglasjem, nato pa s kvalificirano večino. Lizbonska pogodba poleg tega določa, da predsednika Komisije izvoli Parlament. Pri imenovanju novoizvoljenega predsednika je treba po ustreznem posvetovanju s Parlamentom upoštevati rezultate evropskih volitev. S tem je poudarjena politična legitimnost in odgovornost Evropske komisije. Po volitvah v Evropski parlament leta 2014 so se te določbe izvajale prvič. Evropski svet je za predsednika Evropske komisije sklenil imenovati Jean-Clauda



Junckerja, ker je bila Evropska ljudska stranka (PPE) po volitvah največja politična skupina v Evropskem parlamentu.

Martina Schonard

05/2019

