



VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

Vijeće je institucija koja zajedno s Europskim parlamentom donosi zakonodavstvo Europske unije u obliku uredbi i direktiva te sastavlja odluke i neobvezujuće preporuke. Odluke u svojim područjima nadležnosti donosi običnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno, ovisno o pravnoj osnovi akta koji treba odobriti.

PRAVNA OSNOVA

Unutar jedinstvenoga institucijskog okvira Europske unije Vijeće izvršava ovlasti koje su mu dodijeljene člankom 16. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i člancima od 237. do 243. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

ULOGA

A. Zakonodavstvo

Na temelju prijedloga Komisije, Vijeće usvaja zakonodavstvo Unije u obliku uredbi i direktiva, zajedno s Europskim parlamentom u skladu s člankom 294. UFEU-a (redovni zakonodavni postupak) ili samostalno nakon savjetovanja s Parlamentom (1.2.3.). Vijeće također donosi pojedinačne odluke i neobvezujuće preporuke (članak 288. UFEU-a) te rezolucije. Vijeće i Parlament utvrđuju opća pravila za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji ili namijenjenih samome Vijeću (članak 291. stavak 3. UFEU-a).

B. Proračun

Vijeće i Europski parlament dva su ogranka tijela za proračun koje donosi proračun Europske unije (1.2.5.). Osim toga, Vijeće u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom jednoglasno donosi odluke kojima se utvrđuju odredbe primjenjive na sustav vlastitih sredstava EU-a i višegodišnji financijski okvir (članci 311. i 312. UFEU-a). U potonjem slučaju Parlament mora dati svoju suglasnost većinom glasova svih zastupnika. Parlament je posljednji višegodišnji financijski okvir (za razdoblje 2014. – 2020.) usvojio u studenom 2013. godine. Iako je riječ o zasebnim institucijama, Vijeće s Europskim vijećem dijeli dio II. proračuna EU-a (članak 43. točka (b) Financijske uredbe).



C. Druge ovlasti

1. Međunarodni sporazumi

Vijeće sklapa međunarodne sporazume Europske unije o kojima pregovara Komisija i za koje je u većini slučajeva potreban pristanak Parlamenta (članak 218. stavak 6. UFEU-a).

2. Imenovanja

Vijeće kvalificiranom većinom (u skladu s Ugovorom iz Nice) imenuje članove Revizorskog suda, Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora i Odbora regija.

3. Ekonomska politika

Vijeće koordinira ekonomske politike država članica (članak 121. UFEU-a) i ne dovodeći u pitanje ovlasti Europske središnje banke donosi političke odluke na monetarnom području. Posebna pravila vrijede za članove Euroskupine, koji biraju predsjednika na razdoblje od dvije i pol godine (članci 136. i 137. UFEU-a). Ministri financija Euroskupine obično se sastaju dan prije sjednice Vijeća za ekonomske i financijske poslove.

U okviru europskog semestra Vijeće provodi i određene funkcije gospodarskog upravljanja. Na početku ciklusa, ujesen, razmatra posebne preporuke za europodručje koje se temelje na godišnjem pregledu rasta, a zatim u lipnju i srpnju, nakon što ih je Europsko vijeće odobrilo, usvaja preporuke po državama.

Članak 136. UFEU-a izmijenjen je Odlukom Europskog vijeća 2011/199/EU, koja je stupila na snagu 1. svibnja 2013., nakon što su je ratificirale sve države članice. Sada osigurava pravnu osnovu za mehanizme stabilnosti kao što je Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) ([2.6.8.](#)).

4. Zajednička vanjska i sigurnosna politika ([5.1.1.](#)) i ([5.1.2.](#))

Ugovorom iz Lisabona Europska unija dobila je status pravne osobe i tako zamijenila Europsku zajednicu. Novim ugovorom također je ukinuta struktura zasnovana na trima stupovima. Pravosuđe i unutarnji poslovi postali su potpuno integrirane politike EU-a na koje se u gotovo svim slučajevima primjenjuje redovni zakonodavni postupak. Na području vanjske i sigurnosne politike Vijeće ipak i dalje slijedi posebna pravila kod usvajanja zajedničkih stajališta i zajedničkih mjera ili sastavljanja konvencija.

Nekadašnji sustav Trojke zamijenjen je novim: pod stalnim predsjedanjem Visokog predstavnika Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku Vijeće za vanjske poslove odsad usko surađuje s Komisijom. Pritom mu pomažu Glavno tajništvo Vijeća i Europska služba za vanjsko djelovanje.



USTROJSTVO

A. Sastav

1. Članovi

Vijeće se sastoji od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskoj razini „koji smije preuzimati obveze u ime vlade dotične države članice” (članak 16. stavak 2. UEU-a).

2. Predsjedništvo

Osim Vijeća za vanjske poslove, Vijećem predsjedava predstavnik države članice koja predsjedava Europskom unijom: predsjedanje se mijenja svakih šest mjeseci, redosljedom o kojem Vijeće odlučuje jednoglasno (članak 16. stavak 9. UEU-a). Svim sastavima Vijeća, osim kada je riječ o vanjskim poslovima, tijekom razdoblja od 18 mjeseci predsjedava unaprijed određena skupina triju država članica, od kojih svaka Vijećem predsjedava šest mjeseci.

Tijekom sljedećih pet godina predsjedanja će se odvijati prema sljedećem redosljedu: Hrvatska i Njemačka 2020., Portugal i Slovenija 2021., Francuska i Češka 2022., Švedska i Španjolska 2023. te Belgija i Mađarska 2024. godine. Europsko vijeće može promijeniti taj redosljed (članak 236. točka (b) UFEU-a).

3. Pripremna tijela

Odbor stalnih predstavnika država članica (Coreper) priprema rad Vijeća i obavlja zadatke koje mu Vijeće povjeri (članak 240. UFEU-a). Njime predsjedava predstavnik države članice koja predsjedava Vijećem za opće poslove, odnosno rotirajuće predsjedništvo. Odborom za politiku i sigurnost, koji prati razvoj međunarodnih događaja na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, predsjedava pak predstavnik Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

Coreper se sastaje svakog tjedna i priprema rad Vijeća te koordinira aktivnosti povezane sa suodlučivanjem s Europskim parlamentom. Dijeli se na dvije skupine: Coreper I, skupinu koju čine zamjenici stalnih predstavnika koji obavljaju pripremni rad za područja koja su više tehnička, kao što su poljoprivreda, zapošljavanje, obrazovanje i okoliš; i Coreper II, skupinu koja se bavi temama koje su više povezane s „visokom politikom”, kao što su vanjski poslovi, ekonomska i monetarna politika ili pak pravosuđe i unutarnji poslovi. U pripremnim radovima Coreperu pomaže desetak odbora i stotinjak stručnih radnih skupina.

B. Djelovanje

Ovisno o području, Vijeće donosi odluke običnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno ([1.2.3.](#) i [1.2.4.](#)). Kad djeluje kao zakonodavac, sjednice Vijeća obično su otvorene za javnost (članak 16. stavak 8. UEU-a). Vijeće imenuje glavnog tajnika u skladu s člankom 240. UFEU-a. Sjednice Vijeća održavaju se u Bruxellesu, kao i u Luxembourg (travanjska, lipanjska i listopadska sjednica). U Vijeću trenutno postoji deset sastava, od kojih tri održavaju redovne sastanke (opći poslovi, vanjski poslovi, ekonomska i monetarna politika (ECOFIN)).



1. Obična većina

Odluka se smatra donesenom ako je više glasova za nego protiv. Svaki član Vijeća ima jedan glas. Stoga je obična većina postignuta ako najmanje 15 članova Vijeća glasuje „za”. Obična većina primjenjuje se ako Ugovorom nije predviđeno drugačije (članak 238. stavak 1. UFEU-a). To je standardni postupak odlučivanja. Međutim, u praksi se primjenjuje samo pri donošenju malog broja odluka: u vezi s Poslovnikom Vijeća, organizacijom Glavnog tajništva Vijeća i pravilima o radu odbora predviđenih Ugovorom.

2. Kvalificirana većina

a. Mehanizam

Pravilo kvalificirane većine Vijeća nalazi se u Ugovoru iz Lisabona, u članku 16. stavku 4. prvom podstavku UEU-a. Prema tom članku, kvalificirana većina utvrđuje se kao većina koju čini najmanje 55 % članova Vijeća koji predstavljaju najmanje 65 % stanovništva Unije. U praksi to znači najmanje 15 od 27 država članica. U slučajevima kada prijedlog ne dolazi od Komisije ili Visokog predstavnika, primjenjuje se takozvano pravilo pojačane kvalificirane većine u skladu s kojim potreban postotak članova Vijeća koji glasuju „za” iznosi 72 % (najmanje 20 od 27 država članica) a predstavljaju najmanje 65 % stanovništva Unije.

b. Područje primjene

Ugovorom iz Lisabona ponovno se proširilo područje postupka donošenja odluka kvalificiranom većinom. Taj je postupak uveden ili proširen za 68 pravnih osnova, i to uglavnom zajedno s uvođenjem redovnog zakonodavnog postupka (uključujući brojna područja koja su prethodno pripadala trećem stupu). Kvalificirana većina također je potrebna za imenovanje predsjednika Komisije i povjerenika, članova Revizorskog suda, Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora te Odbora regija ([1.2.3.](#) i [1.2.4.](#)).

3. Jednoglasnost

Ugovorom se jednoglasnost zahtijeva za odluke u svega nekoliko područja, no ona su među najvažnijima (oporezivanje, socijalna politika itd.). U Ugovoru iz Lisabona jednoglasnost je sačuvana. Međutim, u članku 48. stavku 7. UEU-a predviđa se „prijelazna” klauzula koja omogućuje Vijeću da o određenim pitanjima odluke donosi kvalificiranom većinom, a ne jednoglasno. Osim toga, Vijeće za neke politike može (jednoglasno) odlučiti da će proširiti primjenu donošenja odluka kvalificiranom većinom (npr. članak 81. stavak 3. UFEU-a o obiteljskom pravu s prekograničnim učincima).

Vijeće općenito pokušava postići jednoglasnost i kada to nije nužno. Ta sklonost seže u 1966. i Luksemburški kompromis kojim se završio spor između Francuske i drugih država članica nastao jer je Francuska odbila zamijeniti jednoglasnost kvalificiranom većinom za određena područja. Tekst kompromisa glasi: „Ako su, u slučaju odluka na temelju prijedloga Komisije koje se mogu donijeti većinom glasova, dovedeni u pitanje vrlo važni interesi jednog ili više partnera, članovi Vijeća nastojat će u razumnom roku pronaći rješenje koje mogu usvojiti svi članovi Vijeća, poštujući pri tome uzajamne interese i interese Zajednice.”



Slično rješenje pronađeno je 1994. kada su se „Kompromisom iz Ioannine” zaštitile brojne države članice koje su se nalazile u situaciji u kojoj je bilo vrlo izgledno da bi manjina mogla spriječiti donošenje odluke. Njime je odlučeno da Vijeće, ako te države izraze namjeru da se usprotive donošenju odluke Vijeća kvalificiranom većinom, mora u razumnom roku učiniti sve što je u njegovoj moći kako bi se pronašlo zadovoljavajuće rješenje za veliku većinu država članica.

Nedavna odluka koja je omogućila odgodu uvođenja novog sustava dvostruke većine s 2014. na 31. ožujka 2017. imala je isti smjer i njome je omogućeno da se, na zahtjev države članice, primijeni staro pravilo o kvalificiranoj većini iz Ugovora iz Nice ([1.2.3.](#)).

Eva Pavy
02/2020

