



MEDVLADNI POSTOPKI ODLOČANJA

Postopek odločanja o vprašanih skupne zunanje in varnostne politike in o nekaterih drugih zadevah, kot so okrepljeno sodelovanje, nekatera imenovanja ali revizija ustanovnih pogojev, se razlikuje od tistega, ki prevladuje v rednem zakonodajnem postopku. Za ta področja je značilno predvsem večje medvladno sodelovanje. Zaradi krize javnega dolga se takšni mehanizmi odločanja uporabljajo v večji meri, zlasti v okviru evropskega gospodarskega upravljanja.

PRAVNA PODLAGA

Členi 20, 21–46, 48 in 49 Pogodbe o Evropski uniji (PEU); členi 2(4), 31, 64(3), 81, 89, 103(1), 113, 115, 118, 127, 153, 191(3), 192, 194(2), 215, 218, 220, 221, 312, 329 in 333 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

OPIS

A. Postopek za spremembo Pogodb (člen 48 PEU)

- Predlog: katera koli država članica, Parlament ali Komisija.
- Vloga Komisije: posvetovanje in sodelovanje na medvladni konferenci.
- Vloga Parlamenta: posvetovanje pred sklicem medvladne konference (Parlament sodeluje na konferencah priložnostno, vendar z vse večjim vplivom; nekaj časa ga je zastopal bodisi njegov predsednik bodisi dva njegova poslanca, na zadnji medvladni konferenci pa so bili navzoči trije njegovi predstavniki).
- Vloga Sveta Evropske centralne banke: posvetovanje v primeru institucionalnih sprememb na monetarnem področju.
- Sklep: skupno soglasje vlad o spremembah Pogodb, ki se nato predložijo v ratifikacijo državam članicam v skladu z njihovimi ustavnimi pravili; pred tem mora Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta z navadno večino odločiti o tem, ali bo sklical konvencijo ali ne.

B. Postopek za uporabo premostitvenih klavzul

- Evropski svet: soglasno odloča o uporabi splošne premostitvene klavzule (člen 48 PEU) in posebne premostitvene klavzule za večletni finančni okvir (člen 312 PDEU) in ju aktivira. Vsak nacionalni parlament ima pravico uporabiti veto na splošno klavzulo.



- Svet: se lahko soglasno ali s kvalificirano večino odloči za druge premostitvene klavzule glede na ustrezne določbe ustanovnih pogodb (člen 31 PEU, člani 81, 153, 192 in 333 PDEU).

C. Postopek za pristop (člen 49 PEU)

- Prošnje: za članstvo lahko zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje načela Unije (člen 2 PEU); o prošnjah se uradno obvestijo nacionalni parlamenti in Evropski parlament; Evropski svet se dogovori o merilih za pristop.
- Vloga Komisije: posvetovanje; dejavno sodeluje pri pripravi in izvedbi pogajanj.
- Vloga Parlamenta: odobritev, pri čemer odloča z absolutno večino svojih poslancev.
- Sklep: sprejme ga Svet, ki o tem odloča soglasno; sporazum med državami članicami EU in državo prosilko, s katerim se opredelijo pogoji za sprejem in potrebne prilagoditve, se predloži v ratifikacijo vsem državam članicam v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.

D. Postopek za izstop (člen 50 PEU)

- Zahtevek: zadevna država članica v skladu s svojimi ustavnimi pravili o svoji nameri uradno obvesti Evropski svet.
- Sklep: sprejme se v obliki sporazuma o izstopu, ki ga po odobritvi Parlamenta s posebno kvalificirano večino (člen 238(3)(b) PDEU) sklene Svet; to posebno kvalificirano večino tvori 72 % članov Sveta, ki predstavljajo udeležene države članice (tj. brez zadevne države) in ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva teh držav članic.

E. Postopek za sankcije v primerih, ko ena od držav članic huje in vztrajno krši načela Unije (člen 7 PEU)

1. Glavni postopek

- Predlog sklepa, s katerim se ugotovi obstoj hujše in vztrajne kršitve: tretjina držav članic ali Komisija.
- Odobritev Parlamenta: sprejeta z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino njegovih poslancev (člen 83(3) Poslovnika Evropskega parlamenta).
- Sklep, s katerim se ugotovi obstoj kršitve: soglasno ga sprejme Evropski svet brez sodelovanja zadevne države članice, potem ko jo je pozval, naj predloži svoje pripombe v zvezi s tem.
- Sklep o mirovanju nekaterih pravic zadevne države članice: sprejme ga Svet, ki odloča s kvalificirano večino (brez sodelovanja zadevne države članice).

2. Pogodba iz Nice je postopek dopolnila s previdnostnim načelom

- Obrazložen predlog sklepa, s katerim se ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi ena od držav članic lahko huje kršila načela Unije: na pobudo Komisije, Parlamenta ali tretjine držav članic.



- Odobritev Parlamenta: sprejeta z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino njegovih članov.
- Sklep: sprejme ga Svet s štiripetinsko večino svojih članov po zaslišanju zadevne države članice. Pred sprejetjem odločitve lahko Svet na državo članico naslovi priporočila.

F. Postopek okrepljenega sodelovanja

1. Splošna pravila (člen 20 PEU, člen 329(1) PDEU)

- Predlog: izključna pravica Komisije. Države članice, ki želijo med seboj vzpostaviti okrepljeno sodelovanje, lahko na Komisijo naslovijo ustrezno prošnjo.
- Vloga Parlamenta: odobritev.
- Sklep: sprejme ga Svet, ki odloča s kvalificirano večino.

2. Sodelovanje na področju skupne zunanje in varnostne politike (člen 329(2) PDEU)

- Prošnja zadevnih držav članic, ki jo naslovijo na Svet.
- Predlog se posreduje visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki poda mnenje.
- Predlog se pošlje v vednost Parlamentu.
- Svet odloča soglasno.

Podoben postopek obstaja za začetek strukturiranega sodelovanja na področju obrambne politike, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo ([5.1.2](#)).

G. Postopek za odločanje na področju zunanjih zadev

Z Lizbonsko pogodbo je bila odpravljena tristebna struktura iz prejšnjih pogodb, zunanja politika pa je ostala ločena od drugih politik EU. Cilji in določbe skupne zunanje in varnostne politike so vključeni v Pogodbo o Evropski uniji in so zdaj boljše formulirani in usklajeni kot v prejšnjih pogodbah.

Ena večjih institucionalnih sprememb je uvedba položaja visokega predstavnika, ki mu je v pomoč Evropska služba za zunanje delovanje in ki lahko daje pobude v okviru skupne zunanje in varnostne politike. Skupna zunanja in varnostna politika je vključena v okvir Unije, a deluje po posebnih pravilih in postopkih (člen 24(2) PEU).

- Predlog: katera koli država članica, visoki predstavnik ali Komisija (člen 22 PEU).
- Vloga Parlamenta: predsedstvo ga redno obvešča in se z njim posvetuje o glavnih vidikih in temeljnih odločitvah. V skladu z medinstitucionalnim sporazumom o financiranju skupne zunanje in varnostne politike se posvetovanje izvede enkrat letno na podlagi posebnega dokumenta Sveta.
- Sklep: Evropski svet ali Svet, ki odločata soglasno. Evropski svet določi prednostne naloge in strateške interese Evropske unije, Svet sprejme odločitve ali ukrepe. Visoki predstavnik in države članice te odločitve izvajajo in pri tem uporabljajo nacionalna sredstva ali sredstva Unije. Predsednik Evropskega sveta



lahko skliče izredno zasedanje Evropskega sveta, če to zahteva mednarodni razvoj dogodkov.

H. Drugi zakonodajni ukrepi (2.6.8)

Medvladno odločanje poteka tudi na številnih posebnih, politično občutljivih področjih politike EU, zlasti:

- pravosodje in notranje zadeve: ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in pravosodnega sodelovanja (člen 89 PDEU);
- notranji trg: omejitve v gibanju kapitala (člen 64(3) PDEU), konkurenčna politika (člen 103(1) PDEU), ukrepi za davčno harmonizacijo (člen 113 PDEU), zблиževanje zakonov, ki vplivajo na vzpostavitev notranjega trga (člen 115 PDEU), pravice intelektualne lastnine (člen 118 PDEU);
- monetarna politika: prenos posebnih nalog bonitetnega nadzora na Evropsko centralno banko (člen 127 PDEU);
- druga področja politike, kot so socialne politike in zaposlovanje (člen 153 PDEU), energija (člen 194(2) PDEU) ali okolje (člen 191(3) PDEU).

I. Obvladovanje finančne krize (2.6.8)

Ker so se v nekaterih državah članicah v letu 2010 pojavile velike finančne težave, je bilo treba tem državam pomagati na različne načine. Z nekaterimi sestavnimi deli svežnja pomoči, kot je na primer evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, upravlja Unija. Največji del, predvsem prispevke za evropski instrument za finančno stabilnost, pa plačujejo države članice neposredno. Evropski sklad za finančno stabilnost je „poseben namenski instrument“, ki je nastal z medvladnim sporazumom držav članic, vključenih v evro območje. Zato je bilo treba odločitve za te medvladne ukrepe sprejeti na ravni Evropskega sveta ali na ravni voditeljev držav ali vlad Evroskupine, tudi z njihovo ratifikacijo v državah članicah v skladu z ustavnimi pravili teh držav. Dva pomembna razloga za tak razvoj sta klavzula o prepovedi reševanja iz finančnih težav (člen 125 PDEU) in nepripravljenost nekaterih nacionalnih ustavnih sodišč, da bi odobrila nadaljnji prenos finančnih in proračunskih pooblastil na Evropsko unijo.

Evropski svet je 25. marca 2011 po poenostavljenem postopku za spremembo ustanovnih pogojev sprejel spremembo člena 136 PDEU (usklajevanje gospodarskih politik), ne da bi pri tem sklical konvencijo (sklep Evropskega sveta 2011/199/EU). Sklep je začel veljati aprila 2013 in je omogočil vzpostavitev stalnih mehanizmov za preprečevanje kriz, kot je evropski mehanizem za stabilnost. Evropski mehanizem za stabilnost je nastal z medvladnim sporazumom med članicami evro območja, ki je začel veljati 27. septembra 2012. Postopki glasovanja izvršilnega odbora mehanizma vključujejo t. i. nujni postopek, po katerem je, če Komisija in ECB skleneta, da je potrebna nujna odločitev glede finančne pomoči, za sprejetje takšne odločitve potrebna 85-odstotna kvalificirana večina. Vlade držav članic so pripravile tudi mednarodno pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki je začela veljati 1. januarja 2013, potem ko je 12 pogodbenic, katerih valuta je evro, deponiralo svoje listine o ratifikaciji.



J. Imenovanja

- Evropski svet s kvalificirano večino na priporočilo Sveta in po posvetovanju s Parlamentom imenuje predsednika, podpredsednika in štiri druge člane izvršilnega odbora Evropske centralne banke (člen 283(2) PDEU).
- Evropski svet s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Komisije imenuje visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (člen 18(1) PEU), v njegovi funkciji podpredsednika Komisije pa ga mora kljub temu odobriti Evropski parlament, in sicer v okviru Komisije kot celote.
- Vlade držav članic v medsebojnem soglasju imenujejo sodnike in generalne pravobranilce Sodišča Evropske unije in Splošnega sodišča (nekdanje Sodišče prve stopnje) (člen 19(2) PEU).
- Svet s kvalificirano večino na priporočilo posameznih držav članic in po posvetovanju z Evropskim parlamentom imenuje člane Računskega sodišča (člen 169(3) PDEU).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je že pred medvladno konferenco leta 1996 pozval h „komunitarizaciji“ drugega in tretjega stebra, da bi tudi zanj veljali isti postopki odločanja, kot veljajo po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti.

Potem ko si je Parlament v času evropske konvencije nenehno prizadeval, da bi nekdanja drugi in tretji steber postala del strukture Unije (1.1.4), so se nadnacionalni postopki odločanja z Lizbonsko pogodbo razširili na nekdanji tretji steber (pravosodje in notranje zadeve), nastal pa je tudi usklajen institucionalni okvir za zunanjo in varnostno politiko ter pomembne novosti, kot sta stalni predsednik Evropskega sveta in funkcija visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

Glede na vse večji pomen medvladnih postopkov odločanja v gospodarskem in javnofinančnem upravljanju je Parlament prispeval svoj delež k ustrezni udeležbi institucij EU v pogajanjih o mednarodni pogodbi, omenjeni v točki I.

Parlament je februarja 2019 sprejel resolucijo o izvajanju določb Pogodbe glede okrepljenega sodelovanja^[1], v kateri je podal priporočila za ocenjevanje okrepljenega sodelovanja v prihodnje. Ugotovil je, da je treba oblikovati postopek za hitro odobritev okrepljenega sodelovanja na področjih velikega političnega pomena, ki ga je treba izvesti v časovnem okviru, krajšem od obdobja dveh zaporednih predsedstev Sveta. Prav tako je pozval Komisijo, naj predlaga uredbo, s katero bi poenostavili in poenotili pravni okvir za okrepljeno sodelovanje.

Eeva Pavy
01/2020

[1] [Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. februarja 2019 o izvajanju določb Pogodbe glede okrepljenega sodelovanja \(sprejeta besedila, P8_TA\(2019\)0077\).](#)

