



Dokument s plenarne sjednice

A8-0402/2018

27.11.2018

IZVJEŠĆE

o diferenciranoj integraciji
(2018/2093(INI))

Odbor za ustavna pitanja

Izvjestitelj za mišljenje (*):
Doru-Claudian Frunzulică, Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku

(*) Pridruženi odbor – članak 54. Poslovnika

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
OBRAZLOŽENJE	8
MIŠLJENJE ODBORA ZA EKONOMSKU I MONETARNU POLITIKU	12
MIŠLJENJE ODBORA ZA PRORAČUNE	16
INFORMACIJE O USVAJANJU U NADLEŽNOM ODBORU	20
KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U NADLEŽNOM ODBORU	21

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o diferenciranoj integraciji (2018/2093(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Komisijinu Bijelu knjigu o budućnosti Europe: razmatranja i scenariji za EU27 do 2025. (COM(2017)2025) od 1. ožujka 2017. i popratne dokumente za razmatranje o budućnosti financija EU-a, o budućnosti europske obrane, o produbljenju ekonomске i monetarne unije, o iskorištanju globalizacije i o socijalnoj dimenziji Europe,
 - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 16. veljače 2017. o poboljšanju funkciranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona¹,
 - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 16. veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog institucijskog ustroja Europske unije²,
 - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 12. prosinca 2013. o ustavnim problemima višerazinskog upravljanja u Europskoj uniji³,
 - uzimajući u obzir članak 52. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za ustavna pitanja i mišljenja Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku i Odbora za proračune (A8-0402/2018),
- A. budući da je diferencirana integracija polisemični koncept kojim se mogu definirati različite pojave i iz političke i iz tehničke perspektive;
- B. budući da su integracijski procesi u EU-u karakterizirani brzim rastom broja i vrsta situacija, što podrazumijeva diferenciranu integraciju u kontekstu primarnog i sekundarnog zakonodavstva;
- C. budući da se politička percepcija diferencirane integracije uvelike razlikuje ovisno o nacionalnom kontekstu; budući da u nekim država članicama koje su duže u Uniji to može imati pozitivnu konotaciju i biti povezano s idejom stvaranja „skupine pionira” koja treba postići brzi napredak u produbljenju integracije, dok se u državama članicama koje su se nedavno pridružile često doživljava kao put prema stvaranju država članica prve i druge klase;
- D. budući da se diferencirana integracija također odnosi na širok raspon različitih mehanizama koji mogu imati vrlo različite učinke na europsku integraciju; budući da je moguće razlikovati između vremenske diferencijacije, odnosno Europe s više brzina, pri kojoj su ciljevi isti, a mijenja se brzina potrebna za njihovo postizanje, diferencijacije prema načinu, odnosno Europe „à la carte” i prostorne diferencijacije koja se često

¹ SL C 252, 18.7.2018., str. 215.

² SL C 252, 18.7.2018., str. 201.

³ SL C 468, 15.12.2016., str. 176.

odnosi na „varijabilnu geometriju”;

- E. budući da je diferencijacija stabilna značajka europske integracije, i to ne samo u područjima u kojima EU ima nadležnost, te je ponekad omogućila istovremeno produbljenje i proširenje Unije; budući da zbog toga nije moguće prikazati diferencijaciju i integraciju kao suprotne pojmove ili predstaviti diferencijaciju kao inovativan put za budućnost Unije;
- F. budući da diferencirani integracijski mehanizmi, iako ona može biti pragmatično rješenje za poticanje europske integracije, treba koristiti na razborit način i unutar usko definiranih granica, s obzirom na rizik od fragmentacije Unije i njezina institucijskog okvira; budući da je konačni cilj diferencirane integracije promicanje uključivanja država članica, a ne njihova isključivanja;
- G. budući da iskustvo pokazuje da, dok međuvisnost djeluje kao faktor na kojem se temelji integracija, politizacija često djeluje kao prepreka integraciji; budući da su, kao posljedica toga, područja politike EU-a s najdubljom integracijom, poput usklađivanja i regulacije tržišta, ona koja su, uglavnom, najmanje politizirana, dok će se diferencirana integracija najvjerojatnije pojaviti u političkom područjima obilježenim visokom političkom polarizacijom, poput monetarne politike, obrane, kontrole granica, temeljnih prava ili oporezivanja;
- H. budući da uspostava političkih veza i međuvisnosti između država članica daje odlučujući doprinos njihovoj integraciji u Uniji;
- I. budući da Ugovori predviđaju mogućnost da države članice krenu različitim putevima prema integraciji, tj. preko pojačane suradnje (članak 20. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)) i stalne strukturirane suradnje (članak 46. UEU-a), ali ne sadrže odredbe za stalnu fleksibilnost ili diferencirani integracijski mehanizmi kao dugoročni cilj ili načelo europske integracije; budući da bi te različite puteve integracije trebalo primjeniti samo na ograničen broj politika, trebali bi biti uključivi, kako bi se svim državama članicama omogućilo sudjelovanje, i ne bi trebalo dovesti u pitanje proces stvaranja sve tješnje povezane unije, kao što se navodi u članku 1. UEU-a; budući da je, nadalje, pojačana suradnja u području zajedničke sigurnosne i obrambene politike sada stvarnost i da to doprinosi izgradnji istinske europske obrambene unije;
- J. budući da su se, uz izuzeće poreza na finansijske transakcije, svi postojeći slučajevi diferencirane integracije mogli usvojiti u Vijeću glasovanjem kvalificiranom većinom da se člankom 329. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije primjenjivalo to pravilo umjesto jednoglasnosti;
- K. budući da neki oblici diferencirane integracije mogu imati centripetalne učinke kojima se privlače dodatne države članice da se kasnije pridruže inicijativi;
- L. budući da je proces diferencijacije doveo do stvaranja inicijativa unutar pravnog okvira EU-a, ali i do fleksibilnijih međuvladinih pravnih aranžmana, što je dovelo do stvaranja složenog sustava koji je teško razumljiv za građane;
- M. budući da države članice nisu jedini potencijalni akteri diferencirane integracije; budući da se Uredbom (EZ) br. 1082/2006 o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju

(EGTS) već dozvoljava transnacionalna suradnja na temelju zajedničkog interesa;

1. inzistira na tome da rasprava o diferenciranoj integraciji ne bi trebala biti usredotočena na argumente za i protiv diferencijacije, već na najbolje načine za primjenu diferencirane integracije, koja je već politička realnost, unutar institucionalnog okvira EU-a u najboljem interesu Unije i njezinih građana;
2. podsjeća na svoje zaključke da međuvladine strukture i postupci odlučivanja povećavaju kompleksnost institucijske odgovornosti, a smanjuju transparentnost i demokratsku odgovornost i da je za funkcioniranje Unije najbolja metoda Zajednice;
3. smatra da bi diferencirana integracija trebala odražavati ideju da Europa ne radi na jedinstvenom pristupu za sve već se treba prilagoditi potrebama i željama svojih građana; smatra da diferencijacija može ponekad biti nužna za svrhe pokretanja novih europskih projekata i prevladavanja zastoja uzrokovanih nacionalnim političkim okolnostima koje nisu povezane sa zajedničkim projektom; nadalje, smatra da bi diferencijaciju trebalo koristiti pragmatički kao ustavni alat kako bi se zajamčila fleksibilnost, a da se pritom ne dovede u pitanje opći interes Unije i jednakost prava i mogućnosti njezinih građana; ponavlja da diferencijaciju treba smatrati samo privremenim korakom prema učinkovitijem i integriranim donošenju politika;
4. smatra da bi Europsko vijeće trebalo uzeti vrijeme koje mu je potrebno da oblikuje program Europske unije tako što će dokazati koristi zajedničkih djelovanja i pokušati uvjeriti sve države članice da sudjeluju u njima; naglašava da je stoga svaka vrsta diferencirane integracije o kojoj se postigne sporazum rezervno rješenje, a ne strateški prioritet;
5. ponavlja svoje uvjerenje da diferencirana integracija, kao što je predviđeno člancima 20. i 46. UEU-a mora ostati otvorena svim državama članicama i mora i dalje služiti kao primjer dublje europske integracije u kojoj nijedna država članica nije dugoročno isključena iz neke politike, te je se ne smije smatrati sredstvom olakšavanja rješenja „à la carte“ kojima se dovodi u pitanje metoda Unije i institucionalni sustav EU-a;
6. tvrdi da bi svaka inicijativa diferencijacije koja bi dovela do stvaranja ili do percepcije stvaranja država članice Unije prve i druge klase bila golemi politički neuspjeh sa štetnim posljedicama za projekt EU-a;
7. poziva na to da svi budući modeli diferencirane integracije budu osmišljeni tako da državama članicama koje teže modelu sudjelovanja pružaju potporu i potiču ih u njihovim naporima gospodarskog razvoja i promjenama kojima se nastoje ispuniti nužni kriteriji u razumnoj vremenskom roku;
8. smatra da bi jedan prikladan odgovor na potrebu za fleksibilnim alatima bio rješavanje jednog od uzroka problema; stoga poziva da se pri glasovanju u Vijeću napravi dodatan pomak s upotrebe jednoglasnog donošenja odluka na donošenje odluka kvalificiranim većinom, s pomoću primjene klauzule iz članka 48. stavka 7. UEU-a;
9. smatra da bi se diferencirana integracija uvjek trebala primjenjivati u okviru odredbi Ugovora, trebala bi održavati jedinstvo institucija Unije i ne bi trebala dovoditi do

stvaranja paralelnih institucionalnih mehanizama ili mehanizama kojima se neizravno krše duh i temeljna načela prava EU-a, već bi se njome trebala omogućiti uspostava posebnih tijela kada je to prikladno, ne dovodeći u pitanje nadležnosti i ulogu institucija i tijela Unije; ističe da se fleksibilnost i prilagodba nacionalnim, regionalnim i lokalnim posebnostima mogu zajamčiti i odredbama u sekundarnom pravu;

10. naglašava da diferencirana integracija ne bi trebala dovesti do složenijih postupaka donošenja odluka kojima bi se dovela u pitanje demokratična odgovornost institucija EU-a.
11. smatra Brexit prilikom za prelazak s modela izuzeća prema modelima sudjelovanja bez diskriminacije i uz pružanje potpore; naglašava da ti modeli sudjelovanja ne bi sveli napredak prema sve tješnje povezanoj uniji na najmanji zajednički nazivnik jedinstvenog rješenja za sve, već bi omogućili nužnu fleksibilnost za napredak, uz ostavljanje prostora državama članicama koje su voljne i sposobne ispuniti potrebne kriterije;
12. traži da se budućom revizijom Ugovora dovede red u trenutne postupke diferencijacije tako što će se stati na kraj praksama trajnih izuzeća od primarnog prava EU-a za individualne države članice jer to dovodi do negativne diferencijacije u primarnom pravu EU-a, općenito narušava homogenost prava EU-a i dovodi u pitanje socijalnu koheziju EU-a;
13. međutim, uviđa da bi mogla biti potrebna određena prijelazna razdoblja za nove članove isključivo na izvanrednoj i privremenoj osnovi za pojedinačni slučaj; inzistira na tome da bi trebalo uvesti određene jasne i provedive pravne odredbe kako bi se izbjeglo da ta razdoblja postanu trajna;
14. stoga inzistira na tome da bi za članstvo u Uniji bila potrebna potpuna usklađenost s primarnim pravom EU-a u svim područjima politike, dok bi državama članicama koje žele bliski odnos s EU-om, ali ne žele u potpunosti poštovati primarno pravo i koje se ne žele ili ne mogu pridružiti EU-u trebalo ponuditi neki oblik partnerstva; smatra da bi taj odnos trebao biti popraćen obvezama koje odgovaraju povezanim pravima, kao na primjer doprinos proračunu EU-a, te bi trebalo biti uvjetovano poštovanjem temeljnih vrijednosti Unije, vladavine prava i, kad je riječ o sudjelovanju na unutarnjem tržištu, njezinih četiriju sloboda;
15. ističe da su poštovanje i zaštita temeljnih vrijednosti EU-a osnova Europske unije kao zajednice utemeljene na vrijednostima i one povezuju države članice; stoga smatra da diferencijacija ne bi trebala biti dozvoljena kad je riječ o poštovanju postojećih temeljnih prava i vrijednosti sadržanih u članku 2. UEU-a; nadalje, inzistira na tome da diferencijacija ne bi trebala biti moguća u područjima politike u kojima bi države članice koje ne sudjeluju mogle stvoriti negativne vanjske učinke, poput ekonomskog ili socijalnog dampinga; traži da Komisija pažljivo razmotri moguće centrifugalne učinke, među ostalim u dugoročnoj perspektivi, kada podnosi prijedlog za pojačanu suradnju;
16. podsjeća na svoju preporuku da se definira partnerstvo kako bi se uspostavio krug partnera oko EU-a za države koje ne mogu ili ne žele pristupiti Uniji, ali unatoč tome

žele blisko surađivati s EU-om¹;

17. predlaže uspostavu posebnog postupka koji bi, nakon određenog broja godina, nakon pokretanja pojačane suradnje u nekoliko država članica čiji broj odgovara kvalificiranoj većini u Vijeću i nakon pristanka Europskog parlamenta, omogućio integraciju odredbi u pogledu pojačane suradnje u pravnu stečevinu EU-a;
18. naglašava činjenicu da bi fleksibilnost i diferencijacija trebale biti usko povezane s jačanjem zajedničkih propisa u ključnim područjima kako bi se zajamčilo da diferencijacija ne dovodi do političke fragmentacije; stoga smatra da bi budući europski institucionalni okvir trebao sadržavati neizbjegne europske stupove o političkim, ekonomskim, socijalnim i okolišnim pravima;
19. uviđa da regionalna suradnja ima važnu ulogu u jačanju europske integracije i smatra da njezin daljnji razvoj ima veliki potencijal za konsolidaciju i produbljenje integracije putem prilagodbe lokalnim posebnostima i otvorenosti suradnji;
20. predlaže razvoj odgovarajućih alata unutar prava EU-a i uspostavu proračuna Unije za testiranje prekograničnih inicijativa o pitanjima koja su od interesa na razini EU-a, a koji bi se potom mogli pretvoriti u zakonodavne prijedloge ili pojačanu suradnju;
21. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji te parlamentima država članica.

¹ SL C 252, 18.7.2018., str. 207.

OBRAZLOŽENJE

Diferencirana integracija u EU-u poprima mnoge različite oblike: izuzeća, inicijative za pojačanu suradnju, stalna strukturirana suradnja i međuvladine formacije izvan okvira Ugovora. Toliko je raznolikih fleksibilnih rješenja koja omogućuju nekim državama članicama da nastave s dubljom integracijom u određenim područjima politike da je sve teže identificirati sve slučajeve diferencirane integracije i razumjeti ih, ne samo za europske gradaće, nego i za tvorce politika.

Međutim diferencirana integracija nije nova pojava. Rasprave o mogućnosti diferencirane integracije počele su već 1970-ih, a ubrzane su 1990-ih kako bi se postigao jedan od ključnih primjera diferencijacije, stvaranje ekonomske i monetarne unije 1993. godine. Od tada su se fleksibilna rješenja eksponencijalno diversificirala i sada postoji pet različitih vrsta izuzeća¹, dva dogovorena slučaja pojačane suradnje² i još tri o kojima se raspravlja³, stalna strukturirana suradnja (PESCO) u okviru članka 46. UEU-a i međuvladina suradnja preko Europske organizacije za nuklearna istraživanja i Europske svemirske agencije.

Diferencirana integracija može se smatrati dobrim instrumentom za rješavanje jaza između različitih političkih stavova u Europi, ali također otvara određena važna politička, pravna i institucionalna pitanja. Prvo je kako postići ravnotežu između fleksibilnih rješenja i jedinstva Unije. Drugo je povezano s odabirom između međuvladinih i fleksibilnijih pravnih aranžmana i homogenosti prava Unije. Treće pitanje tiče se pak potrebe za stvaranjem zasebnih institucija za slučajeve diferencirane integracije ili potrebe za održavanjem institucionalnog jedinstva EU-a.

Iako se diferencirana integracija može smatrati pozitivnim instrumentom za napredak europske integracije brzinom i oblikom koji su najprikladniji za trenutačno političko okruženje, trebalo bi pojednostaviti i racionalizirati njezinu uporabu i oblike koje može poprimiti kako bi se poboljšao njezin demokratski legitimitet.

Pojašnjenje pojma diferencirane integracije

Diferencirana integracija ima različita tehnička i politička značenja. Tehnički, može se razlikovati između vremenske diferencijacije (koju se često naziva Europom s više brzina: isti ciljevi, ali različite brzine za njihovo postizanje), diferencijacije načina (Europa à la carte, što znači sudjelovanje u politikama koje su od interesa, ali pritom ne nastoje svi postići iste ciljeve) i prostorne diferencijacije (varijabilna geometrija koja može trajati kroz duže razdoblje i koja je zemljopisne prirode). Svi se ti instrumenti mogu definirati kao „diferencijacija”, ali imaju veoma različit učinak na EU.

Politička retorika o diferencijaciji također prati različite obrasce. Kada je koriste države članice koje imaju relativno više stanovnika ili one koje su već dugo članice Unije, često se to doživljava kao spremnost i sposobnost za produbljenje procesa integracije EU-a i takve države članice često same sebe smatraju „pionirima”. S druge strane, diferencirana se

¹Ujedinjena Kraljevina i Irska izuzete su iz područja slobode, sigurnosti i pravde, Ujedinjena Kraljevina i Danska iz jedinstvene valute, Ujedinjena Kraljevina i Češka iz Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, Ujedinjena Kraljevina, Irska i Danska iz Schengena te Danska iz zajedničke sigurnosne i obrambene politike

² Evropski jedinstveni patent i zakon o razvodu

³ Evropski javni tužitelj, porez na finansijske transakcije i pravila o sustavu vlasništva

integracija često, posebno u državama članicama koje su nedavno ušle u Uniju, percipira kao put prema stvaranju država članica prve i druge klase.

Izvjestitelj smatra da bi diferencijacija trebala odražavati ideju da Europa ne radi na jedinstvenom pristupu za sve već se prilagođava potrebama i željama svojih građana. Stoga bi diferencijacija trebala biti ustavni alat za jamčenje fleksibilnosti kad je ona potrebna, ne dovodeći pritom u pitanje cijeli politički sustav i jednakost među građanima.

Potreba za diferencijacijom

- Diferencirana integracija jest integracija:

Različite studije pokazuju da je diferencijacija bila istovremena s produbljenjem i proširenjem integracije EU-a. Diferencijacija se u biti povećala i konsolidirala kako su se ovlasti, područje primjene politika i veličina članstva EU-a povećavali. Stoga, iako je se često krivo opisuje kao pragmatičan i privremen put prema političkoj konvergenciji, to zapravo nije iznimka već „uobičajena“ značajka integracije EU-a.

Rasprava stoga ne bi trebala biti usredotočena na argumente za i protiv diferencijacije, već na to kako organizirati diferencijaciju unutar EU-a, koje su vrste mehanizama prihvatljive, pod kojim uvjetima i u kojim područjima.

- Diferencirana integracija odgovorila je na prepreke u veoma politiziranim područjima

Kada se razmatraju područja politike i njihovo razlikovanje u pogledu diferencijacije možemo uočiti da međuvisnost funkcionira kao pokretač integracije dok politizacija često djeluje kao prepreka integraciji. Posljedica tog razmatranja jest da diferencijacija u pravilu nastaje u slučaju visoke međuvisnosti i visoke politizacije.

Time se također objašnjava kada su se oblici diferencijacije razvijali kroz vrijeme. Prije 1980-ih imali smo veću vertikalnu diferencijaciju (razlika među razinama centralizacije u određenim područjima politike, ali diljem cijelog EU-a), ali ne i horizontalnu (ista razine centralizacije, ali razlike u zemljopisnom području na koje se politika primjenjuje). Horizontalna integracija povećala se s razinom politizacije temu i sa širenjem EU-a.

Rezultat toga je da, EU ima veoma integrirane politike kad je riječ o područjima s niskom razinom politizacije, poput usklađivanja propisa o robi i tržištu, ali ima veoma diferencirane politike u ključnim političkim područjima, poput monetarnih politika, obrane i vanjskih poslova, temeljnih prava, oporezivanja, socijalnih pitanja itd.

Izazovi diferencirane integracije

1) Potreba za diferencijacijom često se postupovno objašnjava potrebom za postizanjem jednoglasne odluke u Vijeću. I doista, uz izuzeće poreza na finansijske transakcije, svi razni slučajevi pojačane suradnje mogli su se usvojiti u Vijeću glasovanjem kvalificiranom većinom. Vrijedi napomenuti da je u nekim slučajevima pojačana suradnja primjenjena samo kako bi se izbjeglo korištenje prava na veto dviju država članica (u europskom jedinstvenom patentu sudjeluje 26 država članica!).

2) Diferencijacija se ostvarila u sektorima koji su u većoj mjeri „politički”: temeljna prava, Schengen, europodručje, porez na finansijske transakcije. Manje politizirana područja dovela su do integriranih politika (pravila o unutarnjem tržištu itd.). Međutim, u međuvosnom, međupovezanom i demokratskom političkom subjektu, kao što je EU, diferencijacija ne može biti prihvatljiva u svim područjima.

3) Neki su oblici diferencijacije imali centripetalne učinke, što je dovelo do toga da se veći broj država članica kasnije pridružio, ali neki mogu imati centrifugalne učinke ako stvore učinak mrtvog tereta tako da državama članicama koje ne sudjeluju omoguće da imaju negativan učinak na države članice koje sudjeluju.

4) Cjelokupni proces diferencijacije doveo je do stvaranja instrumenata unutar okvira Ugovora (nekoliko inicijativa pojačane suradnje, PESCO, itd.), ali i izvan Ugovora (međuvladina rješenja). To je dovelo do složenih i nerazumljivih sustava za građane, što smanjuje odgovornost u pogledu javnih odluka. Među temeljnim problemima tih međuvladinih aranžmana izvan okvira Ugovora EU-a je nedostatak parlamentarnog nadzora jer je sudjelovanje Parlamenta ključno za osiguravanje demokratskog legitimiteta.

Daljnji koraci

Bez izmjene Ugovora:

1) Prvi korak za rješavanje uzroka problema i smanjenje potrebe za diferenciranom integracijom jest ukidanje pravila jednoglasnosti u svim mogućim područjima. To je moguće napraviti upotrebom klauzule iz članka 48. stavka 7. UEU-a, čime se Vijeću može dati odobrenje da pređe s jednoglasnosti na glasovanje kvalificiranim većinom u primjenjivim slučajevima za koje se Ugovorima trenutno zahtjeva jednoglasnost.

2) Izuzeće od odredbi Ugovora ne bi više trebalo biti moguće jer su to slučajevi negativne diferencijacije. Umjesto skupine država članica koje napreduju s europskom integracijom, izuzećima se omogućava državama članicama da nazaduju prema manjoj integraciji. Stoga bi to trebalo ukinuti.

3) Diferencijacija ponekad cijena koju treba platiti za integraciju, ali demokracija ne bi nikad trebala biti cijena koju treba platiti za diferencijaciju. Stoga diferencijacija ne bi trebala dovoditi do složenijih postupaka donošenja odluka kojima bi se dovela u pitanje odgovornost institucija EU-a. Jedan način za jamčenje toga jest osigurati da se diferencijacija uvijek događa u okviru Ugovora, bilo u okviru pojačane suradnje (članak 20. UEU-a) ili stalne strukturirane suradnje (članak 46. UEU-a).

4) Diferencijacija bi trebala biti način za prilagođavanje heterogenosti država članica bez potkopavanja općeg interesa. Iako je nedovoljna razina pripremljenosti (npr. kriteriji za pridruživanje euru ili Schengenu nisu još ispunjeni) legitiman faktor za pružanje privremenih rješenja s više brzina, nesklonost ne može biti legitimna u svim područjima, osobito ako ima negativne učinke na druge države članice ili EU u cjelini.

Uz to, područja politike koja bi bila otvorena za diferencijaciju rekla bi puno o tome kakvu Uniju želimo izgraditi u budućnosti. S obzirom na to da je EU demokratski prostor koji se temelji na zajedničkim vrijednostima i ciljevima, izvjestitelj smatra da ne bi trebala biti moguća diferencijacija u pogledu postojećih temeljnih prava i vrijednosti te u područjima u

kojima članice koje ne sudjeluju stvaraju negativne vanjske učinke na druge, poput socijalnog i ekonomskog dampinga.

5) Postojanje fleksibilnosti i diferencijacije, bilo putem pojačane suradnje, bilo putem samog zakonodavstva (kada se na primjer unutar uredbe ili direktive vodi računa o određenim posebnostima), trebalo bi biti usko povezano s jačanjem zajedničkih propisa u ključnim područjima, poput vladavine prava.

6) Diferenciranim integracijom trebalo bi zadržati jedinstvo institucija EU-a i ne bi trebalo dovesti do stvaranja paralelnih institucionalnih aranžmana. U svojim nedavnim rezolucijama Parlament je izrazio mišljenje da diferencirana integracija treba ostati otvorena svim državama članicama i nastaviti funkcionirati kao primjer dublje europske integracije, a ne kao način olakšavanja rješenja „à la carte”¹.

S izmjenom Ugovora:

1) Kao korak kojim se nadilaze ograničenja Ugovora, izvjestitelj smatra korisnim razmotriti mogućnost uvođenja dvije vrste članstva Unije: puno članstvo i pridruženo članstvo. Puno bi članstvo zahtijevalo puno poštovanje primarnog prava Unije i politika koje su isključene iz mogućnosti pokretanja pojačane suradnje. Pridruženi bi članovi sudjelovali samo u nekim politikama i ne bi bili potpuno integrirani u postupak donošenja odluka EU-a.

2) Kada nekoliko država članica čiji broj odgovara kvalificiranoj većini u Vijeću pokrene pojačanu suradnju trebao bi postojati poseban postupak za jednostavnu integraciju te pojačane suradnje u pravnu stečevinu EU-a nakon određenog broja godina provedbe.

3) Države članice nisu, niti bi se trebale smatrati, jedini izvor potrebe za diferencijacijom i fleksibilnosti u EU-u. Zbog toga izvjestitelj smatra da bi, kada dodjela ovlasti to omogućuje, u pojačanoj suradnji trebale moći sudjelovati regije, ali i zemlje kandidatkinje.

4) Alati za testiranje prekograničnih inicijativa koje bi se eventualno mogle pretvoriti u pojačanu suradnju trebali bi biti predviđeni Ugovorom i otvoreni za države članice i/ili regije. Te bi se alate na početku moglo otvoriti manjem broju država/regija. Ako inicijativa ima pozitivan ishod, Komisija bi mogla odlučiti pokrenuti zakonodavni prijedlog. To bi moglo omogućiti testiranje (i financiranje) regionalnih prekograničnih inicijativa unutar okvira EU-a.

5) Postoji potreba za europskim stupovima građanskih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih prava za koje ne bi postojala izuzeća.

6) Moglo bi biti moguće i predvidjeti druge oblike diferencijacije putem preslikavanja zakonodavstva na temelju, na primjer, dobrih praksi primijećenih u australskom saveznom modelu.

¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 16. veljače 2017. o poboljšanju funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona (P8_TA-PROV(2017)0049) i Rezolucija Europskog parlamenta od 16. veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog institucijskog ustroja Europske unije (P8_TA-PROV(2017)0048)

15.11.2018

MIŠLJENJE ODBORA ZA EKONOMSKU I MONETARNU POLITIKU

upućeno Odboru za ustavna pitanja

o diferenciranoj integraciji
(2018/2093(INI))

Izvjestitelj za mišljenje (*): Doru-Claudian Frunzulică

(*) Pridruženi odbor – članak 54. Poslovnika

PRIJEDLOZI

1. podsjeća na svoje zaključke da međuvladine strukture i postupci odlučivanja povećavaju kompleksnost institucijske odgovornosti, a smanjuju transparentnost i demokratsku odgovornost i da je za funkcioniranje Unije najbolja metoda Zajednice;
2. poziva na uvrštanje Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) u pravni okvir EU-a; sa zadovoljstvom iščekuje inicijativu Komisije u pogledu utvrđivanja područja glasovanja kvalificiranom većinom kako bi se osigurala učinkovitija izrada zakonodavstva u području oporezivanja; poziva na imenovanje potpredsjednika Komisije nadležnog za ekonomsku i monetarnu uniju (EMU); poziva na uvođenje proračunske linije za europodručje u sklopu višegodišnjeg finansijskog okvira, kojom bi se trebala podupirati provedba politika povezanih s europodručjem;
3. pozdravlja napredak postignut u radu na bankovnoj uniji u posljednjih nekoliko godina; podsjeća na to da se pregovori o njezinu dovršetku moraju nastaviti kako bi se uspješno postigli smanjenje rizika i fiskalni zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju; poziva na reformu ESM-a kako bi mogao poslužiti kao fiskalni zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju; u tom pogledu pozdravlja izjavu sa sastanku na vrhu država europodručja održanog 29. lipnja 2018. kojom je potvrđeno da će ESM pružiti zajednički zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju i da će se dodatno ojačati; pozdravlja i snažno potiče inicijative nekih država članica da razmotre pristupanje bankovnoj uniji;
4. traži veću ulogu Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta u novom okviru gospodarskog upravljanja kako bi se povećala demokratska odgovornost;
5. smatra Brexit prilikom za prelazak s modela izuzeća prema modelima sudjelovanja bez diskriminacije i uz pružanje potpore; naglašava da ti modeli sudjelovanja ne bi sveli

napredak prema sve tješnje povezanoj uniji na najmanji zajednički nazivnik jedinstvenog rješenja za sve, već bi omogućili nužnu fleksibilnost za napredak, uz ostavljanje prostora državama članicama koje su voljne i sposobne ispuniti potrebne kriterije;

6. poziva na to da svi budući modeli diferencirane integracije budu osmišljeni tako da državama članicama koje teže modelu sudjelovanja pružaju potporu i potiču ih u njihovim naporima gospodarskog razvoja i promjenama kojima se nastoje ispuniti nužni kriteriji u razumnom vremenskom roku;
7. naglašava važnost približavanja Kohezijskog fonda i strukturnih fondova te prima na znanje programe kao što je Program potpore reformama kojima se državama članicama nastoji pomoći da pristupe europodručju i usvoje euro kao svoju valutu; naglašava važnost investicijskih fondova i Europske investicijske banke u prevladavanju investicijskog jaza u EU-u, podržavanju izgradnje kapaciteta i te ulaganju dodatnih npora i resursa kako bi se postigla socioekonomski konvergencija između država članica i u njima; podsjeća da je dovršenje jedinstvenog tržišta katalizator gospodarske integracije i konvergencije gospodarstava država članica koje su dio tog tržišta; poziva Komisiju da provedbu postojećeg zakonodavstva postavi kao prioritet i da ubrza rad na uklanjanju prepreka za njegovo dovršenje.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	12.11.2018	
Rezultat konačnog glasovanja	+: -: 0:	31 10 1
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Gerolf Annemans, Hugues Bayet, Pervenche Berès, Markus Ferber, Jonás Fernández, Giuseppe Ferrandino, Stefan Gehrold, Sven Giegold, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Petr Ježek, Barbara Kappel, Othmar Karas, Werner Langen, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Gabriel Mato, Alex Mayer, Bernard Monot, Caroline Nagtegaal, Dariusz Rosati, Pirkko Ruohonen-Lerner, Anne Sander, Molly Scott Cato, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Theodor Dumitru Stolojan, Kay Swinburne, Paul Tang, Ramon Tremosa i Balcells, Ernest Urtasun, Marco Valli, Jakob von Weizsäcker, Marco Zanni	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Mady Delvaux, Doru-Claudian Frunzulică, Alain Lamassoure, Paloma López Bermejo, Thomas Mann, Luigi Morgano, Joachim Starbatty, Lieve Wierinck	

**KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U ODBORU KOJI
DAJE MIŠLJENJE**

31	+
ALDE	Petr Ježek, Ramon Tremosa i Balcells, Lieve Wierinck
PPE	Markus Ferber, Stefan Gehrold, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Othmar Karas, Alain Lamassoure, Werner Langen, Thomas Mann, Gabriel Mato, Dariusz Rosati, Anne Sander, Theodor Dumitru Stolojan
S&D	Hugues Bayet, Pervenche Berès, Mady Delvaux, Jonás Fernández, Giuseppe Ferrandino, Doru-Claudian Frunzulică, Olle Ludvigsson, Alex Mayer, Luigi Morgano, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Paul Tang, Jakob von Weizsäcker
VERTS/ALE	Sven Giegold, Molly Scott Cato, Ernest Urtasun

10	-
ECR	Bernd Lucke, Pirkko Ruohonen-Lerner, Joachim Starbatty, Kay Swinburne
EFDD	Bernard Monot, Marco Valli
ENF	Gerolf Annemans, Barbara Kappel, Marco Zanni
GUE/NGL	Paloma López Bermejo

1	0
ALDE	Caroline Nagtegaal

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani

6.11.2018

MIŠLJENJE ODBORA ZA PRORAČUNE

upućeno Odboru za ustavna pitanja

o diferenciranoj integraciji
(2018/2093(INI))

Izvjestitelj za mišljenje: Charles Goerens

PRIJEDLOZI

Odbor za proračune poziva Odbor za ustavna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

1. smatra da je demokratska odgovornost neodvojiva od proračunske odgovornosti; ističe da je u okviru proračuna Unije namijenjenog potpori ciljeva politike Unije izniknula „galaksija” finansijskih sredstava i instrumenata, uz različito sudjelovanje država članica i raznovrsne postupke donošenja odluka i preuzimanja odgovornosti¹;
2. traži veću ulogu Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta u novom okviru gospodarskog upravljanja kako bi se povećala demokratska odgovornost;
3. ističe potrebu da se zaštiti načelo jedinstva proračuna; ističe da je nužno zajamčiti parlamentarni nadzor nad svim rashodima EU-a;
4. smatra da je donošenje Uredbe o VFO-u redovnim zakonodavnim postupkom nužan korak za zauzdavanje spomenute „galaksije”, čime će se također postupak donošenja odluka uskladiti s onime višegodišnjih programa EU-a i godišnjeg proračuna EU-a; smatra da postupak davanja suglasnosti Parlamentu oduzima ovlast odlučivanja koju ima u donošenju godišnjeg proračuna, dok pravilo jednoglasnosti u Vijeću znači da sporazum predstavlja najmanji zajednički nazivnik jer je nužno izbjegći da ijedna država članica uloži veto; štoviše, uvjeren je da bi glasovanje kvalificiranim većinom trebalo u Vijeću zamijeniti pravilom jednoglasnosti;
5. podržava racionalizaciju i operacionalizaciju diferencirane integracije; naglašava

¹ „Europska proračunska galaksija”, European Constitutional Law Review, sv. 13: 428 – 452, 2017.

činjenicu da donošenje provizornih rješenja o pitanjima u vezi s EU-om pod vremenskim pritiskom, dijelom ili u potpunosti izvan institucijskog ustroja EU-a, dovodi do nepotrebnih dodatnih troškova;

6. poziva Komisiju da pripremi godišnje izvješće uz opći proračun Unije, koje obuhvaća dostupne i nepovjerljive informacije o troškovima država članica u okviru pojačane suradnje, u mjeri u kojoj to nije uključeno u opći proračun Unije.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	5.11.2018	
Rezultat konačnog glasovanja	+: -: 0:	24 6 0
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Jean Arthuis, Reimer Böge, Lefteris Christoforou, Gérard Deprez, André Elissen, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Ingeborg Gräßle, Monika Hohlmeier, John Howarth, Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk, Vladimír Maňka, Jan Olbrycht, Paul Rübig, Eleftherios Synadinos, Indrek Tarand, Isabelle Thomas, Inese Vaidere, Daniele Viotti, Tiemo Wölken, Marco Zanni	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Karine Gloanec Maurin, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Ivana Maletić, Andrey Novakov, Marco Valli	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.	Michael Detjen, Stefan Gehrold	

**KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U ODBORU KOJI
DAJE MIŠLJENJE**

24	+
ALDE	Jean Arthuis, Gérard Deprez
PPE	Reimer Böge, Lefteris Christoforou, José Manuel Fernandes, Stefan Gehrold, Ingeborg Gräßle, Monika Hohlmeier, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Ivana Maletić, Andrey Novakov, Jan Olbrycht, Paul Rübig, Inese Vaidere
S&D	Michael Detjen, Eider Gardiazabal Rubial, Karine Gloanec Maurin, John Howarth, Vladimír Maňka, Isabelle Thomas, Daniele Viotti, Tiemo Wölken
VERTS/ALE	Indrek Tarand

6	-
ECR	Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk
EFDD	Marco Valli
ENF	André Elissen, Marco Zanni
NI	Eleftherios Synadinos

0	0

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani

INFORMACIJE O USVAJANJU U NADLEŽNOM ODBORU

Datum usvajanja	21.11.2018
Rezultat konačnog glasovanja	+: 20 -: 2 0: 0
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Mercedes Bresso, Elmar Brok, Richard Corbett, Pascal Durand, Danuta Maria Hübner, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, Morten Messerschmidt, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Markus Pieper, Paulo Rangel, Helmut Scholz, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Kazimierz Michał Ujazdowski
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Enrique Guerrero Salom, Jérôme Lavrilleux, Georg Mayer, Jasenko Selimovic, Rainer Wieland
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.	Pavel Svoboda

KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U NADLEŽNOM ODBORU

20	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Jasenko Selimovic
GUE/NGL	Helmut Scholz, Barbara Spinelli
NI	Kazimierz Michał Ujazdowski
PPE	Elmar Brok, Danuta Maria Hübner, Jérôme Lavrilleux, Markus Pieper, Paulo Rangel, György Schöpflin, Pavel Svoboda, Rainer Wieland
S&D	Mercedes Bresso, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, Pedro Silva Pereira
VERTS/ALE	Pascal Durand

2	-
ECR	Morten Messerschmidt
ENF	Georg Mayer

0	0

Korišteni znakovi:

- + : za
- : protiv
- 0 : suzdržani