
PRIRUČNIK

ZA

REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPAK



Vodič kroz suzakonodavnu ulogu Europskog parlamenta

Studeni 2019.

**Glavna uprava za unutarnju politiku Unije
Uprava za zakonodavnu i odborsku koordinaciju
Odjel za zakonodavna pitanja (LEGI)**

Ovaj priručnik namijenjen je zastupnicima u Europskom parlamentu i njegovom osoblju. Pripremio ga je Odjel za zakonodavna pitanja (LEGI) i kao takav ne utječe na stajališta koja je izrazio Parlament. Umnožavanje i prevođenje dopušteno je u nekomercijalne svrhe, pod uvjetom da je naveden izvor, da je Europski parlament o tome unaprijed obaviješten i da mu je poslan primjerak teksta. © Europska unija, 2019.

LEGI.Unit@europarl.europa.eu

PREDGOVOR

Kao potpredsjednicama nadležnima za postupak mirenja u Europskom parlamentu i kao predsjedniku Konferencije predsjednika odbora, zadovoljstvo nam je predstaviti ovaj ažurirani Priručnik za redovni zakonodavni postupak koji je pripremio Odjel za zakonodavna pitanja. Svrha je ovog Priručnika pružiti praktične informacije o tome kako Parlament organizira svoj rad u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

Tijekom osmog parlamentarnog saziva dogodio se niz važnih događaja, uključujući sklapanje Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva, koji je stupio na snagu u travnju 2016., i opću reviziju Poslovnika Parlamenta, koji je stupio na snagu u siječnju 2017.

Bitno je da svi relevantni akteri u Parlamentu budu upoznati s postupcima kako bi se dodatno ojačala uloga Parlamenta kao suzakonodavca u donošenju zakonodavstva EU-a i povećao njegov demokratski legitimitet.

Stoga ovaj Priručnik preporučujemo svim zastupnicima, osoblju i osobama zainteresiranim za zakonodavni rad Parlamenta.



© Europska unija, 2019. – EP/fotograf

Katarina BARLEY, Nicola BEER , Mairead McGUINNESS
Potpredsjednice nadležne za mirenje



Antonio TAJANI
Predsjednik Konferencije predsjednika
odbora

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	1
2.	KLJUČNI SUDIONICI I NJIHOVE ULOGE U REDOVNOM ZAKONODAVNOM POSTUPKU.....	3
2.1.	Parlament	3
2.2.	Vijeće	4
2.3.	Komisija	5
2.4.	Ostali institucijski akteri povezani s redovnim zakonodavnim postupkom.....	7
3.	REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPAK.....	11
3.1.	Podnošenje zakonodavnog prijedloga.....	11
3.2.	Faza prvog čitanja	13
3.2.1.	Prvo čitanje u Parlamentu	14
3.2.2.	Prvo čitanje u Vijeću.....	20
3.3.	Faza drugog čitanja	22
3.3.1.	Drugo čitanje u Parlamentu.....	23
3.3.2.	Drugo čitanje u Vijeću.....	24
3.4.	Mirenje i faza trećeg čitanja.....	24
4.	MEĐUINSTITUCIJSKI PREGOVORI	26
4.1.	Uvod	26
4.2.	Trijalozi	28
4.3.	Postupak za pokretanje međuinstitucijskih pregovora	29
4.3.1.	Parlament.....	29
4.3.2.	Vijeće	32
4.3.3.	Komisija	32
4.4.	Sudionici međuinstitucijskih pregovora.....	33
4.4.1.	Parlament.....	33
4.4.2.	Vijeće	33
4.4.3.	Komisija	33
4.5.	Transparentnost postupaka i načini za osiguravanje odgovornosti.....	35
5.	DETALJAN OPIS POSTUPKA MIRENJA.....	37

6.	FINALIZACIJA, POTPISIVANJE I OBJAVLJIVANJE USVOJENOG TEKSTA.....	40
6.1.	Pravno-jezična finalizacija	40
6.2.	Potpisivanje	41
6.3.	Objavljivanje.....	41
7.	OSTALI POSTUPCI U KOJIMA SUDJELUJE PARLAMENT.....	42
7.1.	Posebni zakonodavni postupci.....	42
7.1.1.	Savjetovanje	42
7.1.2.	Suglasnost	43
7.2.	Delegirani i provedbeni akti	43
8.	MEĐUINSTITUCIJSKI SPORAZUM O BOLJOJ IZRADI ZAKONODAVSTVA.....	45
9.	REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPAK U BROJKAMA.....	48
10.	TERMINOLOGIJA	52
11.	KORISNE POVEZNICE.....	56
PRILOG I.	– Članak 294. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.....	60
PRILOG II.	– Pravila koja se odnose na redovni zakonodavni postupak.....	62
PRILOG III.	– Kodeks ponašanja za pregovore u okviru redovnih zakonodavnih postupaka	72
PRILOG IV.	– Redoslijed predsjedanja Vijećem	75
Prilog V.	– Utjecaj povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije na većine i pravove koji se koriste za redovni zakonodavni postupak.....	76

1. UVOD

Ugovorom iz Lisabona suodlučivanje¹ je službeno postalo „redovni zakonodavni postupak“ (članak 294. UFEU-a²) i opće pravilo za donošenje zakonodavnih akata na razini Europske unije, a odnosi se na veliku većinu područja djelovanja Unije (vidi okvir 1.).

Redovni zakonodavni postupak temelji se na načelu jednakosti između Europskog parlamenta, čiji se zastupnici izravno biraju i predstavljaju narode Unije, i Vijeća, koje predstavlja vlade država članica. Dva suzakonodavca zajednički donose zakonodavstvo na temelju prijedloga Komisije. Nijedan od njih ne može donijeti zakonodavni akt bez suglasnosti drugog tijela i oba suzakonodavca moraju odobriti istovjetan tekst. Takav se dogovor može postići u svakom od triju mogućih čitanja u redovnom zakonodavnom postupku. Ako je zakonodavni prijedlog odbijen u bilo kojoj fazi postupka ili ako Parlament i Vijeće ne mogu postići kompromis, prijedlog se ne usvaja i postupak se okončava.

Ovim se Priručnikom nastoji dati praktičan pregled redovnog zakonodavnog postupka kao glavnoga zakonodavnog postupka za donošenje zakonodavstva Unije. Na početku Priručnika nalaze se dva općenita poglavlja u kojima su predstavljeni različiti sudionici i njihova uloga u postupku (poglavlje 2.) i različite faze postupka (poglavlje 3.). U poglavlju 4. detaljnije se razmatra provođenje međuinstitucijskih pregovora (kako Parlament dobiva svoj mandat i što se događa u trijalozima), nakon čega slijede informacije o postupku mirenja (poglavlje 5.) te naposljetu o potpisivanju i objavljivanju usvojenog teksta (poglavlje 6.).

Poglavlje 8. donosi više informacija o revidiranom Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva, koji je stupio na snagu 13. travnja 2016. i koji je snažno utjecao na način na koji Parlament, Vijeće i Komisija surađuju i donose brojne inicijative i postupke za bolju izradu zakonodavstva.

Na kraju vodiča nalazi se kratki pregled ostalih relevantnih postupaka u kojima Parlament sudjeluje (poglavlje 7.), poglavje s relevantnim statističkim podacima o redovnom zakonodavnom postupku (poglavlje 9.) i glosar termina, pokrata i akronima (poglavlje 10.). Prilozi među ostalim sadrže najvažnija pravila o redovnom zakonodavnom postupku, kao i većinu i pragove koji će se nakon Brexita primjenjivati na donošenje odluka u redovnom zakonodavnom postupku.

¹ U praksi se umjesto službenog termina „redovni zakonodavni postupak“ i dalje često koristi izraz „suodlučivanje“.

² Ugovor o Europskoj uniji (dalje u tekstu UEU) i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu UFEU). Vidjeti Prilog I. za članak 294. UFEU-a.

Okvir 1. – Ključni događaji: od suodlučivanja do redovnog zakonodavnog postupka

Ugovori:

- **Ugovor iz Maastrichta, studeni 1993.**: uvod u postupak suodlučivanja koji se odnosio na ograničen broj zakonodavnih područja (uglavnom unutarnje tržište).
- **Ugovor iz Amsterdama, svibanj 1999.**: pojednostavljeni postupak suodlučivanja koji je omogućio sklanjanje sporazuma u prvom čitanju. Proširenje područja primjene na više od 40 pravnih osnova (uključujući promet, okoliš, pravosuđe i unutarnje poslove, zapošljavanje i socijalna pitanja).
- **Ugovor iz Nice, veljača 2003.**: proširenje područja primjene postupka suodlučivanja na druga područja.
- **Ugovor iz Lisabona, prosinac 2009.**: suodlučivanje službeno postaje „redovni zakonodavni postupak“ i obuhvaća 85 područja djelovanja Unije (uključujući poljoprivredu, ribarstvo i zajedničku trgovinsku politiku).

Međuinstitucijski sporazumi:

- **Zajednička izjava o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja (2007.)¹:** njome se utvrđuju praktični načini provedbe postupka suodlučivanja. Izjava je donesena 1999. i izmijenjena 2007. te je u njoj izričito prepoznata važnost „sustava trijologa“ u cijelom postupku suodlučivanja.
- **Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije (2010.)²:** njime se utvrđuju mjere proširenja dijaloga između Parlamenta i Komisije, poboljšanja protoka informacija i suradnje u vezi s postupcima i planiranjem; sadrži odredbe o sastancima Komisije sa stručnjacima, prosljeđivanju povjerljivih informacija Parlamentu, pregovorima i sklanjanju međunarodnih sporazuma te rokovima za program rada Komisije.
- **Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva (2016.)³:** sporazum između Parlamenta, Vijeća i Komisije koji je stupio na snagu u travnju 2016. i zamijenio prethodni Sporazum iz 2003. Njime se utvrđuje niz inicijativa i postupaka o kojima su tri institucije postigle sporazum i koje je potrebno slijediti u cilju bolje izrade zakonodavstva te se razmatraju pitanja izrade programa, boljih alata za izradu zakonodavstva, uključujući procjene učinka te savjetovanja s javnošću i dionicima, odabira pravne osnove, delegiranih i provedbenih akata, transparentnosti, provedbe i pojednostavljenja.

¹ Zajednička izjava Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 30. lipnja 2007. o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja. [SL C 145 od 30.6.2007., str. 5.](#)

² Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije. [SL L 304 od 20.11.2010., str. 47.](#)

³ Međuinstitucijski sporazum od 13. travnja 2016. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva. SL L 123 od 12.5.2016., str. 1.

2. KLJUČNI SUDIONICI I NJIHOVE ULOGE U REDOVNOM ZAKONODAVNOM POSTUPKU

2.1. Parlament

Svakodnevni rad Parlamenta, uključujući njegovu unutarnju organizaciju i postupak donošenja odluka, uređen je **Poslovnikom**. U Parlamentu zakonodavni rad izvršava nadležni¹ parlamentarni odbor, odnosno odbori². Svaki zakonodavni prijedlog dodijeljen određenom odboru daje se (obično nakon odluke koordinatora odborâ) jednom od klubova zastupnika koji imenuje „izvjestitelja“ koji mora sastaviti izvješće u ime odbora. Ostali klubovi zastupnika mogu imenovati „izvjestitelje u sjeni“ da unutar odbora usklade svoje stajalište o predmetu.

Predsjednik odbora odgovoran je za predsjedanje sjednicama odbora i sastancima koordinatora odbora. Nadležan je za postupke glasovanja i odlučuje o dopuštenosti amandmana. Također predsjeda međuinsticujskim pregovorima.

Na početku zakonodavnog razdoblja svaki klub zastupnika može imenovati jednog zastupnika svojim **koordinatorom** u odboru. Koordinatori se sastaju na zatvorenoj sjednici (bez pristupa javnosti), često neposredno prije ili poslije sastanka odbora. Odbor im može delegirati ovlast da odlučuju o dodjeli izvješća i mišljenja klubovima, održavanju saslušanja u odboru, naručivanju istraživanja, izaslanstvima odbora i drugim materijalnim pitanjima ili temama povezanim s organizacijom rada odbora.

U međuinsticujskim pregovorima tijekom prvog i drugog čitanja Parlament predstavlja **pregovarački tim** koji vodi izvjestitelj, a njime predsjeda predsjednik nadležnog odbora ili potpredsjednik kojeg odredi predsjednik. Pregovarački tim sastoji se barem od izvjestitelja u sjeni iz svih klubova zastupnika koji žele sudjelovati (članak 74. Poslovnika). Za dodatne informacije o međuinsticujskim pregovorima vidi poglavljje 4.

Parlamentarnim odborima i njihovim članovima u zakonodavnom radu na administrativnoj razini pomažu tajništva odbora (koja organiziraju sastanke i raspored rada odbora te mu pomažu i savjetuju ga u pogledu poslova iz njegova djelokruga), savjetnici klubova zastupnika (koji pružaju potporu i daju savjete koordinatoru kluba i pojedinačnim zastupnicima), asistenti zastupnika i ostale parlamentarne službe, uključujući Odjel za zakonodavna pitanja (LEGI), Pravnu službu, Upravu za zakonodavne akte, resorne odjele, Službu Europskog parlamenta za istraživanja (EPRI), Službu EP-a za tisk te glavne uprave za pismeno, odnosno usmeno prevođenje. U trećem čitanju Odjel za zakonodavna pitanja koordinira administrativnu pomoć izaslanstvu Parlamenta u odboru za mirenje.

¹ Katkad se naziva i „vodećim“ odborom, vidi okvir 6. u točki 3.2.1.

² Prilog VI. Poslovniku Parlamenta opisuje ovlasti i nadležnosti svakog stalnog odbora Parlamenta (kojih je 20).

Okvir 2. – Politička tijela Parlamenta

Konferencija predsjednika (članak 26./27. Poslovnika) sastoji se od predsjednika Parlamenta i predsjednika klubova zastupnika. Odgovorna je za opće političko upravljanje Parlamentom i političkim aspektima njegovih aktivnosti, uključujući organizaciju rada Parlamenta, odnose s drugim institucijama i tijelima Europske unije te odnose sa zemljama koje nisu države članice. Sastanci Konferencije predsjednika obično se održavaju u tjednu prije i za vrijeme sjednica u Strasbourg (najčešće četvrtkom ujutro).

Predsjedništvo (članak 24./25. Poslovnika) se sastoji od predsjednika Parlamenta, 14 potpredsjednika (od kojih su tri nadležna za postupak mirenja) i pet kvestora u svojstvu savjetnika. Bavi se administrativnim i finansijskim poslovima povezanim s vođenjem institucije. Sastanci Predsjedništva obično se održavaju ponедjeljkom navečer tijekom sjednica u Strasbourg.

Konferencija predsjednika odbora (članak 29. Poslovnika): sastoji se od predsjednika svih stalnih i posebnih parlamentarnih odbora. Ona prati napredak rada odbora te se brine o njihovo suradnji i koordinaciji. Uz to Konferenciji predsjednika podnosi prijedloge koji se, između ostalog, tiču nacrtu dnevnih redova predstojećih plenarnih sjednica. Sastanci Konferencije predsjednika odbora obično se održavaju utorkom tijekom sjednica u Strasbourg. Predsjednik se bira među njezinim članovima na mandat od dvije i pol godine.

2.2. Vijeće

Vijeće zastupa vlade država članica. Sastoji se od nacionalnih ministara iz svake države članice EU-a, a sastaje se u nekoliko sastava, ovisno o temi, radi donošenja zakona i koordiniranja politika. Vijeće obnaša zakonodavne funkcije zajedno s Parlamentom (članak 16. stavak 1. UEU-a). Djeluje na tri razine: **radne skupine** pripremaju posao za Odbor stalnih predstavnika vlada država članica u Europskoj uniji (**Coreper**) koji, među ostalim, priprema posao za razne sastave **Vijeća**.

Sastancima koji se održavaju u okviru svih triju razina predsjeda država članica koja u tom trenutku **predsjeda Vijećem** na šest mjeseci¹.

Dnevni redovi sastanaka Vijeća odražavaju rad Corepera te odgovarajućih radnih skupina i odbora. Sadrže **točke A**, koje se odobravaju bez rasprave nakon dogovora unutar Corepera, te **točke B**, o kojima se raspravlja.

¹ Osim u slučaju Vijeća za vanjske poslove, kojim obično predsjeda Visoki predstavnik, države članice EU-a izmjenjuju se kao predsjedateljice Vijeća svakih šest mjeseci (od 1. siječnja do 30. lipnja ili od 1. srpnja do 31. prosinca). Predsjedništvo predsjeda sastancima Vijeća i njegovih pripremnih tijela te predstavlja Vijeće u odnosima s drugim institucijama EU-a. Redoslijed „rotirajućeg“ predsjedništva utvrđuje Vijeće (vidjeti Prilog IV.).

Coreper radi u dvama sastavima:

Coreper II.: sastoji se od stalnih predstavnika u Europskoj uniji, a predsjeda mu stalni predstavnik zemlje koja predsjeda Vijećem. Priprema posao za četiri sastava Vijeća: za ekonomske i financijske poslove, za vanjske poslove, za opće poslove te za pravosuđe i unutarnje poslove. Njegove poslove priprema takozvana „**Skupina Antici**“.

Coreper I.: sastoji se od zamjenika stalnih predstavnika u Europskoj uniji, a predsjeda mu zamjenik stalnog predstavnika zemlje koja predsjeda Vijećem. Priprema posao za šest sastava Vijeća: za poljoprivrednu i ribarstvo¹, za konkurentnost, za obrazovanje, mlade, kulturu i sport, za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i pitanja potrošača, za okoliš te za promet, telekomunikacije i energetiku. Njegove poslove priprema takozvana „**Skupina Mertens**“.

Kao što je naznačeno, posao Corepera priprema više od 150 radnih skupina i odbora, poznatih kao „pripremna tijela Vijeća“. Njihova je uloga slična ulozi parlamentarnih odbora u Parlamentu: redovito se sastaju da bi proučili zakonodavne prijedloge i izvršili druge pripremne poslove kojima se postavljaju temelji za donošenje odluka u Vijeću.

Većinu radnih skupina i odbora, koje čine stručnjaci iz svake države članice, postavlja Coreper, a osnivaju se prema tematiki, ovisno o djelokrugu sastava Vijeća kojem pružaju podršku².

Okvir i načela postupaka donošenja odluka Vijeća utvrđeni su u njegovu **Poslovniku**³. Slično Tajništvu Parlamenta, Glavno tajništvo Vijeća brine se za koordinaciju postupka donošenja odluka Vijeća. Ima važnu ulogu pravnog savjetnika (preko Pravne službe) te pružatelja logističkih usluga, voditelja evidencije (institucionalni registar) i posrednika. Ključna je njegova funkcija potpore rotirajućim predsjedništvima.

2.3. Komisija

Komisija zastupa opći interes Europske unije kao cjeline (za razliku od interesa pojedinačnih država članica) i, između ostalog, odgovorna je za predlaganje zakonodavstva, provođenje odluka, nadgledanje primjene prava Unije te osiguravanje poštovanja Ugovorâ Europske unije. Komisiju čini **Kolegij povjerenika**, koji se sastoji od predsjednika i 27 povjerenika, tj. po jednog člana iz svake države članice⁴. Kolegijalan način postupanja, prema kojem su svi članovi Komisije zajednički

¹ Coreper I. se bavi veterinarskim i fitosanitarnim pitanjima, kao i svim predmetima koji se odnose na zajedničku ribarstvenu politiku. Međutim, dio posla Vijeća za poljoprivrednu i ribarstvo, odnosno sve predmete koji se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku, priprema **Posebni odbor za poljoprivredu**.

² Neki odbori, kao što su Gospodarski i financijski odbor, Odbor za trgovinsku politiku te Politički i sigurnosni odbor, izravno su uspostavljeni Ugovorima, međuvladinim odlukama ili odlukama Vijeća. Ti su odbori većinom stalni i često imaju imenovanog ili izabranog predsjednika. Uz to, u određene se svrhe mogu osnovati ad hoc odbori koji prestaju postojati čim ispune svoj zadatak.

³ Odluka Vijeća od 1. prosinca 2009. kojom se izmjenjuje Poslovnik Vijeća, 2009/937/EU, [SLL 325, 11.12.2009., str. 35.](#)

⁴ U skladu s Ugovorima od 1. studenog 2014. nadalje broj članova Komisije mora odgovarati dvjema trećinama broja država članica, osim ako Europsko vijeće jednoglasno ne odluči izmijeniti taj broj (članak 17. stavak 5. UEU-a). U svibnju 2013. Europsko vijeće odlučilo je da će se Komisija do daljnje odluke i dalje sastojati od onoliko članova koliko je država članica.

odgovorni za odluke i poduzete mjere, glavno je načelo svih postupaka donošenja odluka unutar Komisije, bilo tijekom pripreme zakonodavnih prijedloga (npr. savjetovanja između službi Komisije ili sastanaka kabineta povjerenika), bilo tijekom međuinsticujskih pregovora. Okvir i načela postupaka donošenja odluka Komisije opisani su u njezinu **Poslovniku**.

U studenom 2014. predsjednik Juncker odlučio je Komisiju organizirati drukčije od svojih prethodnika i imenovati sedam potpredsjednika koji djeluju u ime predsjednika u područjima za koja su nadležni. Potpredsjednici su zaduženi za jasno definirane prioritetne projekte te upravljaju i koordiniraju radom Komisije u ključnim područjima predsjednikovih političkih smjernica¹.

Ugovorom se Komisiji daje gotovo monopol nad zakonodavnom inicijativom (članak 17. stavak 2. UEU-a)². Komisija je stoga odgovorna za pripremu gotovo svih prijedloga zakonodavnih akata, a osobito onih obuhvaćenih redovnim zakonodavnim postupkom. Da bi pripremila zakonodavni prijedlog, Komisija provodi opsežna savjetovanja s dionicima i javnošću, uzima u obzir izvješća stručnjaka te može donositi **zelene i bijele knjige**³ (iako to ne radi sustavno) itd. Osim toga, provodi procjene utjecaja za sve zakonodavne prijedloge kako bi analizirala izravne i neizravne posljedice određene predložene mjere⁴.

Kolegij povjerenika usvaja prijedlog Komisije pisanim postupkom (bez rasprave među povjerenicima) ili usmenim postupkom (o predmetu raspravlja Kolegij povjerenika).

Prijedlog se istodobno prosljeđuje Parlamentu i Vijeću te u tom trenutku počinje redovni zakonodavni postupak⁵. Kao što je detaljnije objašnjeno u okviru 3., Komisija u svakom trenutku može izmijeniti ili povući prijedlog, ali pod određenim uvjetima, sve dok Vijeće ne doneše odluku (tj. prije nego što Vijeće usvoji svoje stajalište u prvom čitanju).

Komisija tijekom cijelog zakonodavnog postupka podupire rad suzakonodavaca pružanjem tehničkih objašnjenja i preuzimanjem uloge poštenog posrednika i pomagača tijekom međuinsticujskih pregovora.

¹ Vidjeti Komunikaciju C(2014) 9004 o radnim metodama Europske komisije 2014. – 2019.

² Vidi okvir 5. u točki 3.1. o pravu inicijative za predlaganje zakonodavstva Unije.

³ Zelene knjige su dokumenti Komisije čija je svrha poticanje rasprave o određenim temama na europskoj razini. U njima se relevantna tijela i pojedinci pozivaju na sudjelovanje u postupku savjetovanja. Zelene knjige mogu dovesti do promjena zakonodavstva koje se iznose u bijelim knjigama. Bijele knjige sadrže prijedloge za djelovanje EU-a u određenom području, katkad na temelju zelenih knjiga. Njihova je svrha pokrenuti raspravu s javnošću, dionicima, Parlamentom i Vijećem u cilju lakšeg postizanja političkog konsenzusa.

⁴ Prema Komunikaciji [C\(2014\)9004](#) o radnim metodama Europske komisije 2014. – 2019., sve inicijative koje će vjerojatno imati znatne izravne ekonomske, socijalne ili ekološke učinke trebaju biti popraćene procjenom utjecaja i pozitivnim mišljenjem odbora za ocjenu utjecaja. To se načelo također primjenjuje na delegirane i provedbene akte za koje se očekuje da će imati znatne učinke. U stvarnosti, međutim, u trenutku objave ovog priručnika mnogi zakonodavni prijedlozi nisu bili popraćeni procjenama utjecaja ([vidi izvješće o radu Parlamenta u vezi s redovnim zakonodavnim postupkom u razdoblju od 2014. do 2016.](#))

⁵ U skladu s Protokolom br. 2 Ugovora iz Lisabona, Komisija mora proslijediti nacrt zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima istodobno kad i suzakonodavcima, a nacionalni parlamenti mogu u roku od osam tjedana objaviti obrazložena mišljenja o usklađenosti nacrta zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti. Vidjeti poglavje 2.4. za više informacija.

Okvir 3. – Povlačenje prijedloga

Sudska praksa Suda potvrdila je pravo Komisije da pod posebnim uvjetima povuče svoje zakonodavne prijedloge. U presudi od 14. travnja 2015. (predmet C-409/13) Sud Europske unije analizirao je i time razjasnio doseg prava Komisije na povlačenje zakonodavnih prijedloga, u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a.

Sud je podsjetio da pravo Komisije na povlačenje prijedloga u bilo kojem trenutku tijekom zakonodavnog postupka sve dok Vijeće ne doneše odluku (tj. prije nego što Vijeće usvoji stajalište u prvom čitanju) proizlazi izravno iz Komisijina prava inicijative. Međutim, precizirao je da to nije „pravo veta“ te da je nužno ograničeno ovlastima drugih institucija.

Sud je naveo da Komisija svoje razloge povlačenja mora na odgovarajući način obrazložiti suzakonodavcima te ih, po potrebi, potkrijepiti uvjerljivim dokazima ili argumentima.

Dodao je da Komisija ima pravo povući zakonodavni prijedlog ako ga izmjena koju predvide Parlament i Vijeće iskriviljava na način kojim se sprječava ostvarivanje njegovih prvobitnih ciljeva i time mu oduzima raison d'être, pri čemu mora poštovati duh lojalne suradnje između institucija.

Stavkom 9. Međuinstucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva (vidjeti poglavlje 8.) propisano je da Komisija mora obrazložiti povlačenje i, prema potrebi, naznačiti planirane naredne korake uz detaljan raspored. Mora provesti odgovarajuća međuinstucijska savjetovanja, uzeti u obzir stajališta suzakonodavaca te na njih odgovoriti.

U skladu s člankom 38. stavkom 4. Poslovnika, ako Komisija namjerava povući prijedlog, nadležni odbor poziva nadležnog povjerenika na sastanak radi rasprave o toj namjeri (Predsjedništvo Vijeća također može biti pozvano na takav sastanak.). Ako se nadležni odbor ne slaže s planiranim povlačenjem prijedloga, može zatražiti od Komisije da podnese izjavu na plenarnoj sjednici Parlamenta.

2.4. Ostali institucijski akteri povezani s redovnim zakonodavnim postupkom

Europsko vijeće: čine šefovi država ili vlada država članica, njegov predsjednik i predsjednik Komisije. U njegovu radu sudjeluje i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Europsko vijeće obično se sastaje dva puta svakih šest mjeseci, ali ako okolnosti zahtijevaju, mogu se sazvati izvanredni sastanci. Osim ako Ugovorima nije drukčije predviđeno, odluke Europskog vijeća donose se konsenzusom i rezultiraju zaključcima Europskog vijeća. Člankom 15. UFEU-a jasno se utvrđuje da Europsko vijeće ne izvršava zakonodavne funkcije. Unatoč tome, njegovi zaključci kojima se želi dati poticaj razvoju Unije i definiranju općeg političkog smjera i prioriteta često utječu na predmete u okviru redovnog zakonodavnog postupka. U prošlosti se Parlament žalio da su zaključci Europskog vijeća koji su se odnosili na konkretan sadržaj zakonodavnih akata ugrožavali slobodu zakonodavaca da donose zakone koje smatraju primjerenima.

Nacionalni parlamenti: U članku 12. UFEU-a definira se uloga nacionalnih parlamenta, koji trebaju aktivno pridonositi dobrom funkcioniranju Unije. Brojnim ostalim

odredbama Ugovorâ nacionalnim parlamentima daju se posebna prava, osobito u pogledu provjere usklađenosti nacrtu zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti. Protokoli br. 1 i br. 2 u prilogu Ugovorima dodatno opisuju tu ulogu.

U skladu s Protokolom br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata i Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, svaki nacionalni parlament može u roku od osam tjedana objaviti **obrazloženo mišljenje** u kojem navodi zašto smatra da nacrt zakonodavnog akta¹ nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Kako bi se taj rok ispoštovao, nadležni odbor u Europskom parlamentu ne može održati konačno glasovanje prije njegova isteka².

Svaki nacionalni parlament ima dva glasa. U slučaju dvodomnih parlamentarnih sustava svaki od dvaju domova ima jedan glas.

Ako barem jedna trećina nacionalnih parlamenata smatra da nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti, tada Komisija (ili bilo koja institucija koja je podnijela prijedlog) mora ponovno razmotriti nacrt („**žuti karton**“). Prag se spušta na jednu četvrtinu ako je riječ o nacrtu zakonodavnog prijedloga podnesenoga na temelju članka 76. UFEU-a (policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima). Nakon takvog pregleda nadležna institucija može odlučiti zadržati, izmijeniti ili povući prijedlog.

Osim toga, ako nacionalni parlamenti većinom odluče da nacrt zakonodavnog prijedloga predan u sklopu redovnoga zakonodavnog postupka nije u skladu s načelom supsidijarnosti, Komisija mora ponovo razmotriti taj nacrt („**narančasti karton**“). Nakon takvog pregleda Komisija može odlučiti da će zadržati, izmijeniti ili povući prijedlog. U slučaju da Komisija odluči zadržati prijedlog, dvije zakonodavne grane moraju prije zaključenja prvog čitanja razmotriti je li prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti. Ako Parlament običnom većinom zastupnika i Vijeće većinom od 55 % članova odluče da prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, taj se prijedlog više neće razmatrati.

¹ U skladu s člankom 3. Protokola br. 2 nacrt zakonodavnog akta odnosi se na „prijedloge Komisije, inicijative skupine država članica, inicijative Europskog parlamenta, zahtjeve Suda, preporuke Europske središnje banke i zahtjeve Europske investicijske banke za donošenje zakonodavnog akta.“

² Osim u žurnim slučajevima navedenim u članku 4. Protokola br. 1; vidjeti članak 43. Poslovnika.

Sud Europske unije, (sastoji se od Suda i Općeg suda sa sjedištem u Luxembourgu): tumači primarno i sekundarno pravo EU-a i odlučuje o valjanosti sekundarnog prava. Zakonodavstvo EU-a mogu osporiti države članice, Parlament, Vijeće, Komisija ili pojedinci, trgovačka društva ili organizacije u roku od dva mjeseca od objave u Službenom listu ili u bilo kojem trenutku putem prethodnog pitanja koje je uputio nacionalni sud ili tribunal. Sud također osigurava da države članice ispunjavaju svoje obveze u okviru Ugovorâ (postupci zbog povrede) i preispituje zakonitost propusta djelovanja institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije.

Parlament sudjeluje u postupcima na Sudu Europske unije (Sudu i Općem sudu) kako bi branio interes, prava i ovlasti institucije, osobito kad se propituje valjanost zakonodavnog akta koji je Parlament usvojio sam ili zajedno s Vijećem. Parlament može osporiti zakonodavni akt, primjerice ako nije donesen na pravilan način u okviru redovnog zakonodavnog postupka, ili braniti akt donesen u okviru tog postupka ako njegovu valjanost osporavaju pojedinci.

U posebnim slučajevima navedenima u Ugovorima Sud Europske unije može dati zahtjev za prijedlog zakonodavnog akta u redovnom zakonodavnom postupku (članak 294. stavak 15. UFEU-a). Sud Europske unije to može učiniti kada je riječ o pitanjima kao što su statut Suda i osnivanje specijaliziranih sudova pridruženih Općem суду (također vidi okvir 5. u točki 3.1.).

Europska središnja banka (ESB, sa sjedištem u Frankfurtu, u Njemačkoj): središnja je banka zemalja europodručja, a njezin je glavni cilj održati stabilnost cijena u europodručju. U okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma ESB je sada također odgovoran za nadzor nad bankama koje se nalaze u europodručju i u državama članicama koje sudjeluju u bankovnoj uniji. U posebnim slučajevima navedenima u Ugovorima ESB može davati preporuke za prijedloge zakonodavnog akta u redovnom zakonodavnom postupku (članak 294. stavak 15. UFEU-a). ESB to može učiniti kada je riječ o zakonodavstvu povezanim s određenim člancima Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) i Odbor regija, sa sjedištem u Bruxellesu: institucije su s kojima se Komisija, Parlament i Vijeće moraju savjetovati u slučajevima predviđenima Ugovorom (općenito za politike povezane s njihovim interesnim sferama). U slučajevima u kojima je savjetovanje s odborima u redovnom zakonodavnom postupku obvezno, Parlament ne može usvojiti svoje stajalište u prvom čitanju prije nego što primi njihova mišljenja. Parlament, Vijeće ili Komisija odborima mogu odrediti rok za davanje mišljenja (članci 304. i 307. UFEU-a). Izostanak mišljenja nakon isteka tog roka ne sprečava daljnje djelovanje. Osim toga, Odbori mogu usvajati mišljenja na vlastitu inicijativu.

EGSO je savjetodavno tijelo Unije koje se sastoji od predstavnika organizacija poslodavaca, zaposlenika i drugih predstavnika civilnog društva (osobito onih u socioekonomskom, građanskom, profesionalnom i kulturnom području; članci od 301. do 304. UFEU-a). Odbor regija savjetodavno je tijelo Unije koje čine regionalni i lokalni predstavnici (članci 300. i od 305. do 307. UFEU-a). Nadalje, Odbor regija ima pravo

pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije za poništenje zakonodavnog akta na temelju kršenja načela supsidijarnosti¹.

¹ Do sada se to u praksi nije dogodilo.

3. REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPAK

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona dvije vrste postupaka mogu dovesti do donošenja zakonodavnih akata (tj. uredbi, direktiva ili odluka), odnosno redovni zakonodavni postupak (o kojem je riječ u ovom poglavlju) i posebni zakonodavni postupak u posebnim slučajevima predviđenima u Ugovorima (opisan u poglavlju 7.).

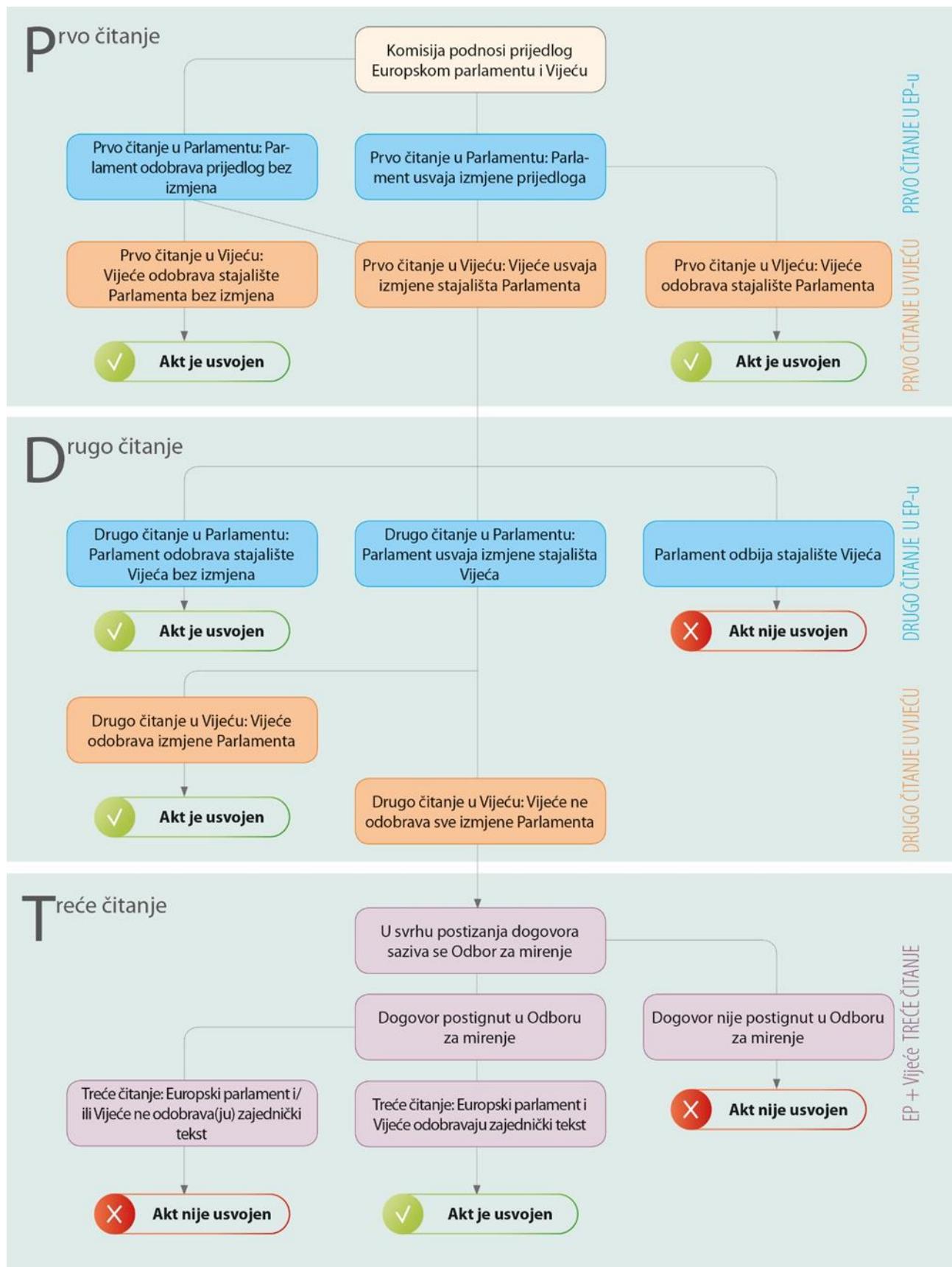
3.1. Podnošenje zakonodavnog prijedloga

Pravo inicijative ima Komisija (vidi okvir 5. u točki 3.1.). Redovni zakonodavni postupak stoga počinje prijedlogom zakonodavnog akta koji Komisija podnosi Parlamentu i Vijeću. Prije podnošenja prijedlog usvaja Kolegij povjerenika na temelju pisanog ili usmenog postupka.

Prijedlog Komisije istodobno se prosljeđuje nacionalnim Parlamentima, a ako je predviđeno Ugovorom, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija (vidi točku 2.4.).

Okvir 4. – Zakonodavni akti	
Zakonodavni akti (članak 288. UFEU-a)	Usvajaju se zakonodavnim postupkom (redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom), u skladu s člankom 289. UFEU-a.
Uredba	Zakonodavni akt opće primjene koji je u potpunosti obvezujući. Primjenjuje se izravno u svim državama članicama.
Direktiva	Zakonodavni akt koji svaku državu članicu kojoj je upućen obvezuje u pogledu rezultata koji je potrebno postići. Međutim, odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.
Odluka	Zakonodavni akt koji u cijelosti obvezuje one kojima je upućen (na primjer, jednoj državi članici, nekoliko njih ili svim državama članicama ili pojedinom trgovачkom društvu), a primjenjuje se izravno.

Redovni zakonodavni postupak korak po korak (članak 294. UFEU-a)



Okvir 5. – Pravo inicijative za predlaganje zakonodavstva Unije

Komisija ima „pravo inicijative”, to jest ovlast predlaganja zakonodavstva na razini Unije (članak 17. UEU-a). Međutim, treba napomenuti da se, u posebnim slučajevima koje predviđaju Ugovori, prijedlog zakonodavnog akta također može podnijeti na inicijativu skupine država članica, na preporuku Europske središnje banke ili na zahtjev Suda Europske unije (članak 294. stavak 15. UFEU-a)¹.

Parlament i Vijeće, u skladu s člancima 225. odnosno 241. UFEU-a, mogu zatražiti od Komisije da podnese odgovarajuće prijedloge zakonodavnih akata. Taj zahtjev za zakonodavno djelovanje, međutim, nije obvezujući za Komisiju, koja može odlučiti da neće podnijeti zakonodavni prijedlog, no takvu odluku mora obrazložiti. U stavku 10. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva (vidjeti poglavljje 8.) dogovoreno je da će Komisija odgovoriti na takve zahtjeve u roku od tri mjeseca, navodeći daljnja postupanja koja s njima u vezi planira provesti donošenjem posebne komunikacije. Ako Komisija odluči da neće podnijeti prijedlog, dat će detaljno obrazloženje te će, prema potrebi, proučiti druga moguća rješenja (vidjeti, također, članak 47. Poslovnika).

Slično tome, građanske inicijative mogu pozvati Komisiju da podnese odgovarajuće zakonodavne prijedloge u svrhu provedbe Ugovorâ u skladu s člankom 11. UEU-a², tj. prijedloge zakonodavstva u bilo kojem području u kojem ih je Komisija ovlaštena podnositи. Građanske inicijative moraju imati potporu najmanje jednog milijuna građana EU-a iz najmanje sedam različitih država članica. Građanske inicijative koje dobiju tih milijun potpisa³ moraju naknadno proći kroz poseban postupak koji može rezultirati konkretnim prijedlozima za zakonodavstvo Unije.

3.2. Faza prvog čitanja

U prvom čitanju Parlament i Vijeće usporedno razmatraju prijedlog Komisije. Međutim, Parlament mora djelovati prvi tako što će odobriti prijedlog Komisije, bez izmjena ili s izmjenama, ili ga odbiti. Nakon što Parlament usvoji svoje stajalište, Vijeće može odlučiti prihvati to stajalište, nakon čega se zakonodavni akt usvaja, ili može mijenjati stajalište Parlamenta i iznijeti svoje stajalište u prvom čitanju Parlamentu radi drugog čitanja. Parlament i Vijeće mogu u svakom trenutku sklopiti neformalni sporazum, što dovodi do sporazuma u prvom čitanju (ako Parlament i Vijeće postignu dogovor o kompromisnom tekstu o izmjeni prijedloga Komisije prije glasovanja Parlamenta u prvom čitanju) ili sporazuma u ranoj fazi drugog čitanja (ako do dogovora o takvom kompromisnom tekstu dođe prije glasovanja Vijeća u prvom čitanju).

¹ Na primjer: četvrta država članica može pokrenuti zakonodavni postupak na području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (članak 76. UFEU-a); statut i dopunsko zakonodavstvo vezano za statut Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke mogu se mijenjati u redovnom zakonodavnom postupku na preporuku Europske središnje banke (članak 40. Protokola br. 4); specijalizirani sudovi pridruženi Općem судu mogu se osnovati pomoću redovnog zakonodavnog postupka na zahtjev Suda Europske unije (članak 257. stavak 1. UFEU-a).

² Uredba (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi SL L 65, 11.3.2011., str. 1.

³ Građanske inicijative za koje uspješno prikupljen potreban broj potpisa u trenutku objave ovog priručnika su: 1. „Zabранa glifosata i zaštita ljudi i okoliša od toksičnih pesticida“ 2. „Ne vivisekciji“, 3. „Jedan od nas“ (o „pravnoj zaštiti dostojanstva, prava na život i integriteta svakog ljudskog bića od začeća u područjima nadležnosti EU-a u kojima je takva zaštita posebno važna“) i 4. „Voda i odvodnja su ljudsko pravo! Voda je javno dobro, a ne roba!“. Više informacija nalazi se na stranici: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

Tijekom cijele faze prvog čitanja ni Parlament ni Vijeće nisu obvezni zaključiti prvo čitanje u određenom roku.

3.2.1. Prvo čitanje u Parlamentu

Razmatranje u odboru

Predsjednik Parlamenta upućuje prijedlog odboru koji je nadležan za njegovo razmatranje¹. U ovoj fazi razmatranja prijedloga Komisije sudjelovati može i nekoliko odbora istovremeno, i to u svojstvu odbora koji daje mišljenje (postupak iz članka 56. Poslovnika), pridruženog odbora (postupak iz članka 57. Poslovnika) ili zajedničkog odbora (postupak iz članka 58. Poslovnika). Ako dođe do spora oko nadležnosti između dvaju ili više stalnih odbora, pitanje nadležnosti mora se uputiti Konferenciji predsjednika odbora u roku od četiri tjedna nakon objave na plenarnoj sjednici. Konferencija predsjednika odbora zatim će dati preporuku Konferenciji predsjednika. Ako Konferencija predsjednika ne donese odluku o toj preporuci u roku od šest tjedana nakon njezina primitka, smatra se da je preporuka prihvaćena (članak 211. Poslovnika).

Okvir 6. – Sudjelovanje raznih odbora tijekom redovnog zakonodavnog postupka

Nadležni odbor (ili „vodeći odbor“)	Odbor zadužen za pripremni posao za plenarnu sjednicu i sastavljanje zakonodavnog izvješća (vidjeti također ulogu odbora u donošenju odluke o početku pregovora, točka 4.3.).
Odbor koji daje mišljenje (članak 56. Poslovnika) ²	Ako nadležni odbor traži mišljenje drugog odbora ili ako drugi odbor želi nadležnom odboru podnijeti mišljenje na vlastitu inicijativu, može zatražiti od predsjednika odobrenje u skladu s člankom 210. stavkom 2. Taj odbor može imenovati izvjestitelja za mišljenje . On može nadležnom odboru (u roku koji taj odbor odredi) podnijeti svoje mišljenje koje se sastoji od amandmana na prijedlog Komisije, u vezi s pitanjima iz područja svoje nadležnosti.

¹ Prijedlozi se dodjeljuju na temelju pojedinačnih nadležnosti odbora koje su utvrđene u Prilogu VI. Poslovniku Parlamenta. U slučaju dvojbe predsjednik, prije nego što u Parlamentu objavi upućivanje nadležnom odboru, može podnijeti pitanje o nadležnosti Konferenciji predsjednika, koja donosi odluku na temelju preporuke Konferencije predsjednika odbora (članak 48. Poslovnika). To se već primjenjivalo u određenim postupcima suglasnosti, u kojima je formalni zahtjev Vijeća za mišljenje stigao mnogo kasnije od prijedloga Komisije (npr. Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Srednje Amerike i Sporazum o pridruživanju između EU-a i Ukrajine).

² Odbori katkad upotrebljavaju i neformalni **postupak u skladu s člankom 56+**, koji uključuje neformalni dogovor između odbora koji odobrava Konferencija predsjednika odbora. U sklopu takvog dogovora nadležni odbor surađuje s odborom koji daje mišljenje na jedan od sljedećih načina ili više njih:

- sustavnim pozivanjem izvjestitelja za mišljenje na sve razmjene gledišta, radionice i saslušanja u nadležnom odboru
- pozivanjem izvjestitelja za mišljenje na sastanke s izvjestiteljima u sjeni iz nadležnog odbora
- sudjelovanjem izvjestitelja za mišljenje u trijalozima
- bilateralnim sastancima izvjestitelja nadležnog odbora i izvjestitelja za mišljenje u pogledu njihovih posebnih interesa i problema.

	<p>Alternativno, odbor koji daje mišljenje može odlučiti predstaviti svoje stajalište u obliku amandmana koje u njegovo ime predsjednik odbora ili izvjestitelj podnosi izravno u nadležnom odboru.</p> <p>Ne može podnosići amandmane na plenarnoj sjednici.</p>
Pridruženi odbor (članak 57. Poslovnika)	<p>Ako Konferencija predsjednika na temelju prijedloga Konferencije predsjednika odbora ili njezina predsjednika smatra da je predmet gotovo podjednako u nadležnosti dvaju ili više odbora ili da su različiti dijelovi predmeta u nadležnosti dvaju ili više odbora, ti se odbori „pridružuju“.</p> <p>Pridruženi odbor surađuje s nadležnim odborom u skladu s posebnim pravilima, kao što su zajednički raspored i suradnja između izvjestitelja.</p> <p>Nadležni odbor bez glasovanja prihvata amandmane pridruženog odbora ako se oni odnose na predmete koji su u isključivoj nadležnosti tog odbora.</p> <p>Pridruženi obor može podnosići amandmane koji su u zajedničkoj nadležnosti izravno na plenarnoj sjednici ako se oni ne usvoje u nadležnom odboru.</p>
Zajednički odbor (članak 58. Poslovnika)	<p>Kada pitanje nerazdvojivo potпадa pod nadležnost više odbora i ako je riječ o vrlo važnom pitanju, Konferencija predsjednika može na temelju prijedloga Konferencije predsjednika odbora ili njezina predsjednika odlučiti da će ti odbori surađivati kao zajednički odbori.</p> <p>To podrazumijeva zajedničke sjednice odbora i zajedničko glasovanje o jedinstvenom nacrtu izvješća. Odbori su zajednički odgovorni za međuinstitucijske pregovore¹.</p>

Nadležni odbor imenuje izvjestitelja kojemu je glavni zadatak pratiti prijedlog kroz različite faze postupka te po potrebi voditi pregovore s Vijećem i Komisijom. Nadležni odbor također može imenovati izvjestitelja radi praćenja pripremne faze i prije nego što Komisija usvoji svoj prijedlog, posebno ako je prijedlog naveden u programu rada Komisije (članak 48. Poslovnika).

U fazi međuinstitucijskih pregovora izvjestitelju i izvjestiteljima u sjeni pomaže projektni tim pod koordinacijom tajništva nadležnog odbora, koji u najmanju ruku uključuje Odjel za zakonodavna pitanja (LEGI), Pravnu službu, Upravu za zakonodavne akte, Službu EP-a za tisak i druge relevantne službe koje se odabiru na temelju pojedinačnog slučaja (vidi Kodeks ponašanja za pregovore u okviru redovnih

¹ Važan primjer je prijedlog uredbe o Europskom fondu za održivi razvoj (EFOR; 2016/0281(COD)), za koji je zbog transverzalne prirode i važnosti pitanja obuhvaćenih prijedlogom odlučeno da će Odbor za razvoj, Odbor za vanjske poslove i Odbor za proračun ravnopravno surađivati na temelju članka 58. Bio je to prvi put da je troje izvjestitelja zajednički sastavilo nacrt izvješća, da su tri odbora zajednički glasovala, pod zajedničkim predsjedanjem trojice predsjednika odbora, i da su zajednički pregovarali s drugim institucijama.

zakonodavnih postupaka; Prilog III.). Osim toga, izvjestitelju i izvjestiteljima u sjeni pomažu i njihovi parlamentarni asistenti i osoblje njihovih klubova zastupnika.

Izvjestitelj je odgovoran za pripremu „**nacrta izvješća**” odbora, a to ga čini prvim zastupnikom koji podnosi amandmane na prijedlog Komisije. U nekim slučajevima izvjestitelj odluči najprije izraditi radni dokument kako bi pokrenuo raspravu s drugim zastupnicima i dionicima u cilju pripreme nacrta izvješća.

Ostali klubovi zastupnika mogu imenovati „izvjestitelje u sjeni” da zastupaju njihovo stajalište o prijedlogu. Nakon što izvjestitelj iznese nacrt izvješća na sjednici odbora, svi zastupnici mogu podnositи amandmane, pod uvjetom da svaki amandman supotpise barem jedan punopravni član ili zamjenik člana nadležnog odbora (članak 218. Poslovnika). **Rok za podnošenje amandmana** određuje predsjednik odbora (na prijedlog izvjestitelja). Nakon tog roka amandmani se mogu podnositи samo ako je riječ o kompromisnim amandmanima ili u slučaju tehničkih problema (članak 181. Poslovnika). Tijekom glasovanja moguće je podnositи **usmene amandmane**, osim ako se određeni broj zastupnika tome ne usprotivi¹.

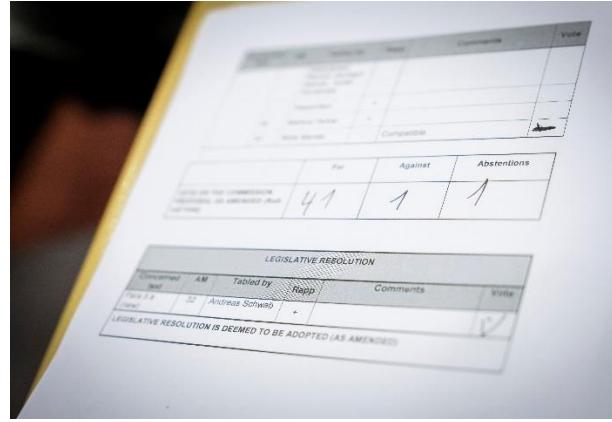
Tijekom faze razmatranja u odboru mogu se organizirati savjetovanja sa stručnjacima ili naručiti studije ili **procjene utjecaja**, uz procjenu utjecaja koju provodi Komisija (među ostalim i u pogledu značajnih izmjena).

O nacrtu izvješća i amandmanima odbor zatim raspravlja na jednoj sjednici ili više njih. Vrlo često prije glasovanja odbora dolazi do neformalnih rasprava izvjestitelja i izvjestitelja u sjeni kako bi se što više pomirila stajališta različitih klubova zastupnika. Te se rasprave često održavaju tijekom takozvanih „**sastanaka izvjestitelja u sjeni**”. Ishod takvih neformalnih rasprava može biti iznošenje „**kompromisnih amandmana**” o kojima se poslije glasuje, a kojima je cilj grupirati određen broj amandmana ili poslužiti kao zamjensko rješenje za sporne amandmane.

Nadležni odbor **običnom većinom** usvaja izvješće u obliku amandmana na prijedlog Komisije. Prilikom konačnog glasovanja o izvješću ili mišljenju mora se glasovati **poimenično** (članak 218. Poslovnika). Komisija obično prisustvuje raspravama odbora i može se pozvati da izrazi svoje stajalište o predloženim amandmanima. Predsjedništvo Vijeća također može biti prisutno i može se pozvati da iznese svoje opaske.

Na temelju svojeg izvješća odbor može odlučiti započeti neformalne **pregovore** s drugim institucijama prije prvog čitanja u Parlamentu. Za takvu je odluku potrebna **kvalificirana većina** članova odbora i potvrda na plenarnoj sjednici (vidi članak 71. Poslovnika i točku 4.3.1.). Svaki sporazum koji suzakonodavci postignu kao rezultat tih pregovora smatra se privremenim i mora se podnijeti odboru na razmatranje i odobrenje prije predstavljanja na plenarnoj sjednici.

¹ Potreban broj zastupnika unutar određenog odbora određuje se proporcionalno broju zastupnika koji je predviđen za plenarnu sjednicu, a prema potrebi se zaokružuje; vidi članak 180. Poslovnika u kojem je utvrđeno da je na plenarnoj sjednici potrebno najmanje 40 zastupnika.



Glasovanje u odboru: dizanje ruke i lista za glasovanje © Europski parlament (2017.)



Glasovanje u odboru: elektroničko glasovanje © Europski parlament (2017.)

Okvir 7. – Mogući koraci u prvom čitanju u fazi razmatranja u odboru

- Objava na plenarnoj sjednici o upućivanju zakonodavnog predmeta nadležnom odboru
- Odluka koordinatorâ o tome koji klub zastupnika može imenovati izvjestitelja
- Klubovi zastupnika imenuju svojeg izvjestitelja ili izvjestitelje u sjeni
- Razmjena gledišta bez nacrta izvješća (katkad na temelju radnog dokumenta)
- Studije, saslušanja ili radionice (nije obavezno)
- Razmatranje nacrta izvješća
- Rok za podnošenje amandmana
- Razmatranje amandmana
- Pokušaj postizanja dogovora oko kompromisnih amandmana (sastanci izvjestitelja i izvjestitelja u sjeni) i moguće razmatranje u odboru
- Glasovanje u odboru
- Odluka o tome treba li započeti međuinstitucijske pregovore
- Ako dođe do pregovora: predsjednik i izvjestitelj podnose izvještaj nakon svakog trijaloga
- Glasovanje o privremenom sporazumu (nakon međuinstitucijskih pregovora)

Faza plenarne sjednice

Ako je nadležni odbor usvojio svoje izvješće u obliku amandmana na prijedlog Komisije, izvješće se podnosi na glasovanje na plenarnoj sjednici (članak 59. Poslovnika). Ako su pregovori u prvom čitanju doveli do privremenog sporazuma koji je odobrio nadležni odbor, taj će sporazum biti podnesen na razmatranje na plenarnoj sjednici u obliku pročišćenog teksta (članak 74. Poslovnika).

Glasovanju o važnim zakonodavnim predmetima na plenarnoj sjednici najčešće prethodi rasprava na plenarnoj razini. Tijekom takve rasprave, a prije glasovanja, predsjednik Parlamenta može od Komisije i Vijeća zatražiti da se očituju o predloženim amandmanima. Dodatni se amandmani mogu podnijeti u plenarnoj fazi, ali mogu ih iznijeti samo nadležni odbor, klub zastupnika ili skupina pojedinačnih zastupnika koji čine najmanje jednu dvadesetinu svih zastupnika u Parlamentu (niski prag; odnosno najmanje 38 zastupnika).

Parlament tada **običnom većinom** (to jest, glasovima većine zastupnika koji glasuju) usvaja svoje stajalište u prvom čitanju o prijedlogu Komisije: može odbiti prijedlog u cijelini¹, odobriti ga bez amandmana ili, što je najčešće, usvojiti amandmane na prijedlog. Redoslijed glasovanja na plenarnoj sjednici utvrđen je člankom 59. Poslovnika.

Alternativno, predsjednik, izvjestitelj, klub zastupnika ili barem 38 zastupnika (niski prag) mogu nakon usvajanja zakonodavnog akta u cijelosti, kako je izmijenjen, zatražiti odluku o upućivanju predmeta natrag nadležnom odboru radi međuinstitucijskih pregovora (članak 59. stavak 4. Poslovnika).

Ako je stajalište Parlamenta u prvom čitanju odraz privremenog sporazuma postignutog tijekom međuinstitucijskih pregovora, stajalište u prvom čitanju zatim se prosljeđuje Vijeću koje ga bez amandmana usvaja kao svoje stajalište u prvom čitanju. Zakonodavni se postupak stoga u toj fazi zaključuje.

¹Ugovorom se ne predviđa izrijekom mogućnost da Parlament odbije prijedlog u fazi prvog čitanja, kao što se predviđa za drugo čitanje (članak 294. stavak 7. točka (b) UFEU-a). Parlament je dosad smatrao da je odbijanje prijedloga Komisije u prvom čitanju moguće. Parlament je stoga odbijao prijedloge u prvom čitanju (na primjer, prijedlog o europskoj statistici o zaštiti od kriminala, 2011/0146 (COD) i prijedlog o mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uporabu genetski modificirane hrane i hrane za životinje na svojem državnom području (2015/0093 (COD)). Međutim, odbijanje prijedloga Komisije i dalje je izuzetak.

Okvir 8. – Većine koje se koriste u redovnom zakonodavnom postupku

U Parlamentu

Obična većina:	većina danih glasova
Kvalificirana većina:	većina glasova zastupnika u Parlamentu (za glasovanje na plenarnoj sjednici potrebno je 376 od 751 glasa)

U Vijeću

Obična većina:	većina glasova država članica (glasovi 15 država članica)
Kvalificirana većina:	glasovi 55 % država članica (tj. 16 država članica) koje predstavljaju najmanje 65 % stanovništva EU-a ¹
Jednoglasna odluka:	sve države članice koje glasuju podupiru odluku (suzdržanost ne sprečava jednoglasno usvajanje)



Plenarna sjednica u Strasbourg © Europski parlament (2017.)

¹ Pravilo „dvostrukе većine“ primjenjuje se od 1. studenog 2014. Do tada se kvalificiranom većinom smatralo 255 glasova (od ukupno 352) najmanje 15 država članica. Država članica mogla se pozvati na dodatni kriterij da države članice koje su glasale „za“ moraju predstavljati najmanje 62 % stanovništva.

Okvir 9. – Mogući koraci u prvom čitanju u fazi plenarne sjednice

Odbor nije donio odluku o stupanju u pregovore	Odbor je donio odluku o stupanju u pregovore
<ul style="list-style-type: none"> • Podnošenje izvješća odbora • Rok za podnošenje amandmana • Rasprava (Konferencija predsjednika / zastupnici na plenarnoj sjednici mogu odlučiti ne održati raspravu) • Glasovanje o: <ul style="list-style-type: none"> ○ odbijanju nacrtu zakonodavnog akta ○ amandmanima na nacrt zakonodavnog akta ○ zakonodavnom aktu u cijelosti, bilo da je izmijenjen ili ne • Mogućnost vraćanja predmeta odboru radi započinjanja pregovora (ili ponovnog razmatranja u slučaju da je nacrt zakonodavnog akta odbijen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Podnošenje izvješća odbora (mandat) • Objava na plenarnoj sjednici odluke odbora o stupanju u pregovore • Mogućnost podnošenja zahtjeva (srednji prag, jedna desetina zastupnika u Parlamentu, koju čine jedan ili više klubova zastupnika ili pojedinačnih zastupnika, odnosno 76 zastupnika) za glasovanje o odluci odbora o stupanju u pregovore i, u slučaju takvog zahtjeva, jedinstveno glasovanje tijekom te sjednice ili tijekom sljedeće sjednice u slučaju mini plenarnih sjednica • Ako takav zahtjev nije podnesen i ako odluka nije odbijena, međuinstitucijski pregovori mogu početi • Ako je odluka odbijena, o predmetu se u načelu glasuje na sljedećoj sjednici • Rok za podnošenje amandmana • Rasprava (Konferencija predsjednika / zastupnici na plenarnoj sjednici mogu odlučiti ne održati raspravu) • Glasovanje o: <ul style="list-style-type: none"> ○ odbijanju nacrtu zakonodavnog akta ○ amandmanima na nacrt zakonodavnog akta ○ zakonodavnom aktu u cijelosti, bilo da je izmijenjen ili ne • Mogućnost vraćanja predmeta odboru radi započinjanja pregovora na temelju mandata plenarne sjednice (ili ponovnog razmatranja u slučaju da je nacrt zakonodavnog akta odbijen)

3.2.2. Prvo čitanje u Vijeću

Slično kao i Parlament, Vijeće započinje s pripremnim radom nakon primitka prijedloga Komisije. Te dvije institucije mogu raditi paralelno, ali stajalište Vijeća u prvom čitanju može se usvojiti tek nakon što mu Parlament proslijedi svoje stajalište u prvom čitanju.

Dok čeka na stajalište Parlamenta u prvom čitanju, Vijeće ponekad može donijeti politički sporazum poznat pod nazivom „**opći pristup**“.

Kako je objašnjeno u točki 2.2., prijedlog u Vijeću prolazi kroz tri razine:

- Radna skupina
- Odbor stalnih predstavnika (Coreper)
- Vijeće

Prijedlog se upućuje odgovarajućoj radnoj skupini radi rasprave. Razmatranje prijedloga u odgovarajućoj **radnoj skupini** može se vremenski podudarati s razmatranjem istog prijedloga u nadležnom odboru u Parlamentu. Kada su rasprave u radnoj skupini dovoljno napredovale i ovisno o osjetljivosti ili važnosti predmeta, rasprava može započeti ili se nastaviti u Coreperu ili, rjeđe, na razini Vijeća.

Većina prijedloga pojavljuje se na dnevnom redu **Corepera** nekoliko puta jer se pokušavaju pomiriti neslaganja koja nisu riješena u okviru radne skupine. Coreper može odlučiti vratiti prijedlog radnoj skupini, uz moguće prijedloge za postizanje kompromisa ili može proslijediti predmet Vijeću. U prvom čitanju Coreper može i donijeti pregovarački mandat radi budućih međuinstitucijskih pregovora, no **opći pristup** koji usvaja Vijeće sve se češće koristi kao mandat Vijeća.

Glasovanje se formalno odvija samo na razini **Vijeća**. Predsjedništvo Vijeća pokušat će na razini radne skupine ili Corepera postići najširi mogući dogovor o većini pitanja koja su istaknule države članice, pri čemu će uvijek procijeniti hoće li kompromisi dobiti potrebnu većinu u Vijeću. Cilj je riješiti većinu političkih i tehničkih pitanja na razini Corepera ili radne skupine kako ne bi bilo otvorenih pitanja za raspravu na sjednici Vijeća, ili kako bi se za nju ostavilo tek nekoliko njih. Predsjedništvo Vijeća također može odlučiti održati rasprave u okviru Corepera ili u Vijeću na temelju **izvješća o napretku**, u kojima se opisuju postignuti napredak i glavna otvorena pitanja.

Vijeće može odlučiti vratiti prijedloge Coreperu ili radnoj skupini te može pružiti smjernice ili predložiti kompromise. Ako Coreper uspješno zaključi raspravu o prijedlogu, taj prijedlog postaje točka „A“ na dnevnom redu Vijeća, što znači da se očekuje postizanje dogovora bez rasprave. Međutim, rasprava o tim točkama može se ponovno otvoriti ako jedna ili više država članica to zatraže. Bez obzira na sastav u kojem se sastaje, Vijeće može usvojiti akt Vijeća koji ulazi u nadležnost nekog od drugih sastava Vijeća.

Ako Vijeće, odlučujući **kvalificiranom većinom** ili **jednoglasno** u slučaju da se Komisija usprotivi, odobri stajalište Parlamenta u prvom čitanju (tj. ako prihvati sve amandmane Parlamenta, kao na primjer u slučaju postizanja sporazuma u prvom čitanju) predmetni akt usvaja se u tekstu koji odgovara stajalištu Parlamenta. Ako Vijeće ne može u cijelosti prihvatiti ishod prvog čitanja u Parlamentu, usvaja svoje stajalište u prvom čitanju (koje se prethodno nazivalo „zajedničkim stajalištem“ Vijeća) i upućuje

ga Parlamentu radi prelaska na drugo čitanje¹. Komisija u cijelosti obavješćuje Parlament o svojem stajalištu.

Ako je Parlament usvojio svoje stajalište u prvom čitanju bez sporazuma s Vijećem, postoji i mogućnost postizanja sporazuma prije drugog čitanja u Parlamentu: riječ je o takozvanom „**sporazumu u ranoj fazi drugog čitanja**“ (članak 72. Poslovnika, postupak je podrobnije objašnjen u točki 4.3.).



Zasjedanje u Vijeću © Europska unija

3.3. Faza drugog čitanja

Kad Parlament formalno zaprimi stajalište Vijeća u prvom čitanju², započinje faza drugog čitanja. U drugom čitanju suzakonodavci su ograničeni strogim rokovima iz Ugovora: svaki suzakonodavac ima rok od tri mjeseca, koji se može produžiti za još jedan mjesec, a koji za Parlament počinje teći nakon objave stajališta Vijeća u prvom

¹ Iako to nije izričito utvrđeno Ugovorom, opće je prihvaćeno da Vijeće može kvalificiranim većinom u cijelosti odbiti prijedlog Komisije. Međutim, Vijeće u praksi obično formalno ne odbija prijedloge Komisije. Umjesto toga, i za razliku od Parlamenta, jednostavno ne započinje ili ne nastavlja rad na određenom prijedlogu Komisije i tako zapravo blokira prijedlog.

² Kako je utvrđeno u stavku 20. Zajedničke izjave o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja ([SSL 145 od 30.6.2007., str.5.](#)) Vijeće se obično savjetuje s Parlamentom o tome kada će mu proslijediti svoje stajalište kako bi se postigla maksimalna učinkovitost. Važno je osigurati potpuno iskorištavanje raspoloživog roka od tri ili četiri mjeseca i uzeti u obzir, na primjer, razdoblja stanki.

čitanju na plenarnoj sjednici¹. U drugom čitanju Parlament može usvojiti, odbiti ili izmijeniti stajalište Vijeća u prvom čitanju².

3.3.1. Drugo čitanje u Parlamentu

Razmatranje u odboru

Izvjestitelj (obično isti zastupnik koji je sastavio izvješće za prvo čitanje) sastavlja nacrt preporuke koju će nadležni odbor (isti odbor koji je bio nadležan u prvom čitanju) podnijeti na plenarnoj sjednici, a u kojoj se predlaže prihvatanje, izmjena ili odbijanje stajališta Vijeća u prvom čitanju.

Nacrt preporuke mora sadržavati izmjene koje je predložio izvjestitelj. Samo punopravni članovi ili zamjenici članova nadležnog odbora mogu podnosići prijedloge za odbijanje i dodatne amandmane. Međutim, u drugom se čitanju primjenjuju određena dodatna ograničenja u vezi s dopuštenosti amandmana. Konkretno, u skladu s člankom 68. stavkom 2. Poslovnika amandmani na stajalište Vijeća dopušteni su samo ako im je cilj:

- potpuno ili djelomično ponovno zauzeti stajalište koje je Parlament usvojio u prvom čitanju;
- ili postići kompromis između Vijeća i Parlamenta;
- ili izmijeniti dio teksta stajališta Vijeća koji nije bio uključen u prijedlog podnesen u prvom čitanju ili se od njega sadržajno razlikuje;
- ili uzeti u obzir novu činjenicu ili pravnu situaciju koja se pojavila nakon usvajanja stajališta Parlamenta u prvom čitanju.

Predsjednik nadležnog odbora i predsjednik Parlamenta zasebno odlučuju o dopuštenosti amandmana tijekom faze razmatranja u odboru i plenarne faze. Njihova je odluka konačna (članak 68. Poslovnika). Ako su nakon prvog čitanja održani novi izbori, a Parlament nije pozvao Komisiju da svoj prijedlog ponovno uputi Parlamentu³, oni mogu odlučiti ukinuti ta ograničenja o dopuštenosti.

Odbori koji daju mišljenje nemaju ulogu u drugom čitanju. Međutim, pridruženi odbori u skladu s člankom 57. Poslovnika uključeni su u postupak pregovora⁴.

Kao i u prvom čitanju, izvjestitelj i izvjestitelji iz sjene mogu neformalno raspravljati o nacrtu preporuke i dodatnim amandmanima kako bi se stajališta pomirila u što većoj mjeri, što može dovesti do kompromisnih amandmana o kojima se poslije glasuje.

Nadležni odbor može u drugom čitanju odlučiti stupiti u pregovore s Vijećem u bilo kojem trenutku nakon primitka stajališta Vijeća u prvom čitanju, pri čemu kao mandat

¹ U skladu s člankom 294. stavkom 14., rok od tri mjeseca, kako je predviđeno u stavku 7. može se prodlužiti za najviše jedan mjesec. Parlament u načelu koristi tu mogućnost produženja jer se rok od tri mjeseca obično pokaže prekratkim.

² Ako Parlament ne doneše nikakvu odluku do isteka roka, smatra se da je akt usvojen u skladu sa stajalištem Vijeća u prvom čitanju. Međutim, to se nikada nije dogodilo u praksi.

³ Članak 68. stavak 2., u vezi s člankom 61. Poslovnika.

⁴ Vidi kako odbor AFCO tumači članak 57. Poslovnika: „Odluka Konferencije predsjednika o primjeni postupka u pridruženom odboru primjenjuje se na sve faze dotičnog postupka.“

uzima stajalište Parlamenta u prvom čitanju. Ako stajalište Vijeća sadrži elemente koji nisu obuhvaćeni prijedlogom Komisije ili stajalištem Parlamenta u prvom čitanju, odbor može donijeti smjernice za pregovarački tim (vidjeti članak 73. Poslovnika i točku 4.3.1.).

Nadležni odbor odlučuje običnom većinom svojih članova (tj. većinom danih glasova). Nakon glasovanja u nadležnom odboru preporuka se podnosi na glasovanje na plenarnoj sjednici.

Faza plenarne sjednice

Na glasovanje na plenarnoj sjednici podnosi se preporuka za drugo čitanje u obliku u kojem je usvojena u odboru, a u slučaju sporazuma u drugom čitanju podnosi se tekst privremenog sporazuma. Dodatni se amandmani mogu podnijeti u plenarnoj fazi, ali mogu ih iznijeti samo nadležni odbori, klub zastupnika ili najmanje 38 zastupnika (niski prag).

Prije glasovanja na plenarnoj sjednici predsjednik Parlamenta može pozvati Komisiju da iznese svoje stajalište te pozvati Vijeće da iznese opaske.

Parlament može u prвome čitanju bez amandmana odobriti stajalište Vijeća (kao rezultat sporazuma u ranoj fazi drugog čitanja ili zato što predloženi amandmani nisu usvojeni na plenarnoj sjednici). Ako amandmani ili prijedlog za odbijanje nisu podneseni ili ih ne usvoji većina u Parlamentu (tj. najmanje 376 glasova za od mogućeg 751 glasa), predsjednik samo objavljuje da je predloženi akt konačno usvojen. U tom slučaju nema formalnog glasovanja.

Ako Parlament odobri ili odbije stajalište Vijeća u prvom čitanju, zakonodavni se postupak zaključuje. U slučaju odbijanja postupak se ponovno može pokrenuti samo novim prijedlogom Komisije.

3.3.2. Drugo čitanje u Vijeću

Kad Parlament zaključi svoje drugo čitanje i svoje stajalište uputi Vijeću, Vijeće u sljedeća tri mjeseca (ili četiri ako se zatraži produljenje, vidi početak stavka 3.3.) mora zaključiti svoje drugo čitanje.

U drugom čitanju Vijeće može prihvati amandmane Parlamenta kvalificiranim većinom ili jednoglasno ako se Komisija usprotivi nekom od amandmana Parlamenta. U tom se slučaju akt usvaja.

Ako Vijeće ne prihvati sve amandmane Parlamenta, u skladu s Ugovorom saziva se Odbor za mirenje.

3.4. Mirenje i faza trećeg čitanja

Postupak mirenja sastoji se od pregovora Parlamenta i Vijeća u okviru Odbora za mirenje radi postizanja sporazuma u obliku „zajedničkog teksta“ (za detaljniji opis vidjeti poglavlje 5.).

Odbor za mirenje sastoji se od dvaju izaslanstava:

- izaslanstva Vijeća, koje okuplja po jednog predstavnika svake države članice (ministre ili njihove predstavnike), i
- izaslanstva Parlamenta, koje se sastoji od jednakog broja zastupnika i kojim predsjeda jedan od **trojice potpredsjednika nadležnih za mirenje**.

Stoga se Odbor za mirenje trenutačno sastoji od 56 (28 + 28) članova. Komisiju predstavlja povjerenik nadležan za predmet, koji je zadužen za pokretanje svih nužnih inicijativa radi pomirenja stajališta Parlamenta i Vijeća.

Odbor za mirenje mora se sazvati u roku od šest tjedana (ili osam tjedana ako je dogovoren produljenje) nakon što Vijeće zaključi svoje drugo čitanje i službeno obavijesti Parlament da ne može prihvati amandmane Parlamenta iz drugog čitanja. Zasniva se zasebno za svaki zakonodavni prijedlog za koji je potrebno mirenje, a na raspolaganju ima šest tjedana (ili osam tjedana ako je dogovoren produljenje) da postigne sveobuhvatni sporazum u obliku „**zajedničkog teksta**“ koji Parlament i Vijeće moraju još i formalno prihvati. S obzirom na razmjerno kratak rok za postizanje sporazuma, neformalni međuinstitucijski pregovori u praksi obično započnu prije formalnog sazivanja Odbora za mirenje.

Ako Odbor za mirenje ne postigne sporazum ili ako Parlament (odlučujući običnom većinom) ili Vijeće (odlučujući kvalificiranom većinom) ne odobre „zajednički tekst“ u trećem čitanju u roku od šest tjedana (ili osam tjedana ako je dogovoren produljenje), smatra se da akt nije usvojen.

4. MEĐUINSTITUCIJSKI PREGOVORI

4.1. Uvod

Otkako je na snagu stupio Ugovor iz Amsterdama, kojim je uvedena mogućnost postizanja sporazuma suzakonodavaca u prvom čitanju, moguće je olakšati zaključenje redovnog zakonodavnog postupka u svim fazama postupka (vidi okvir 10. nakon stavka 4.4.3.)¹. Praksa koja iz toga proizlazi kodificirana je u Zajedničkoj izjavi o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja (vidi okvir 1.), prema kojoj „institucije tijekom cijelog postupka surađuju kako bi što više približile svoja stajališta i time prema potrebi omogućile usvajanje predmetnog akta u ranoj fazi postupka“. Pomirenje stajališta ostvaruje se na sastancima u sklopu neformalnih međuinsticujskih pregovora u okviru trijalogra.

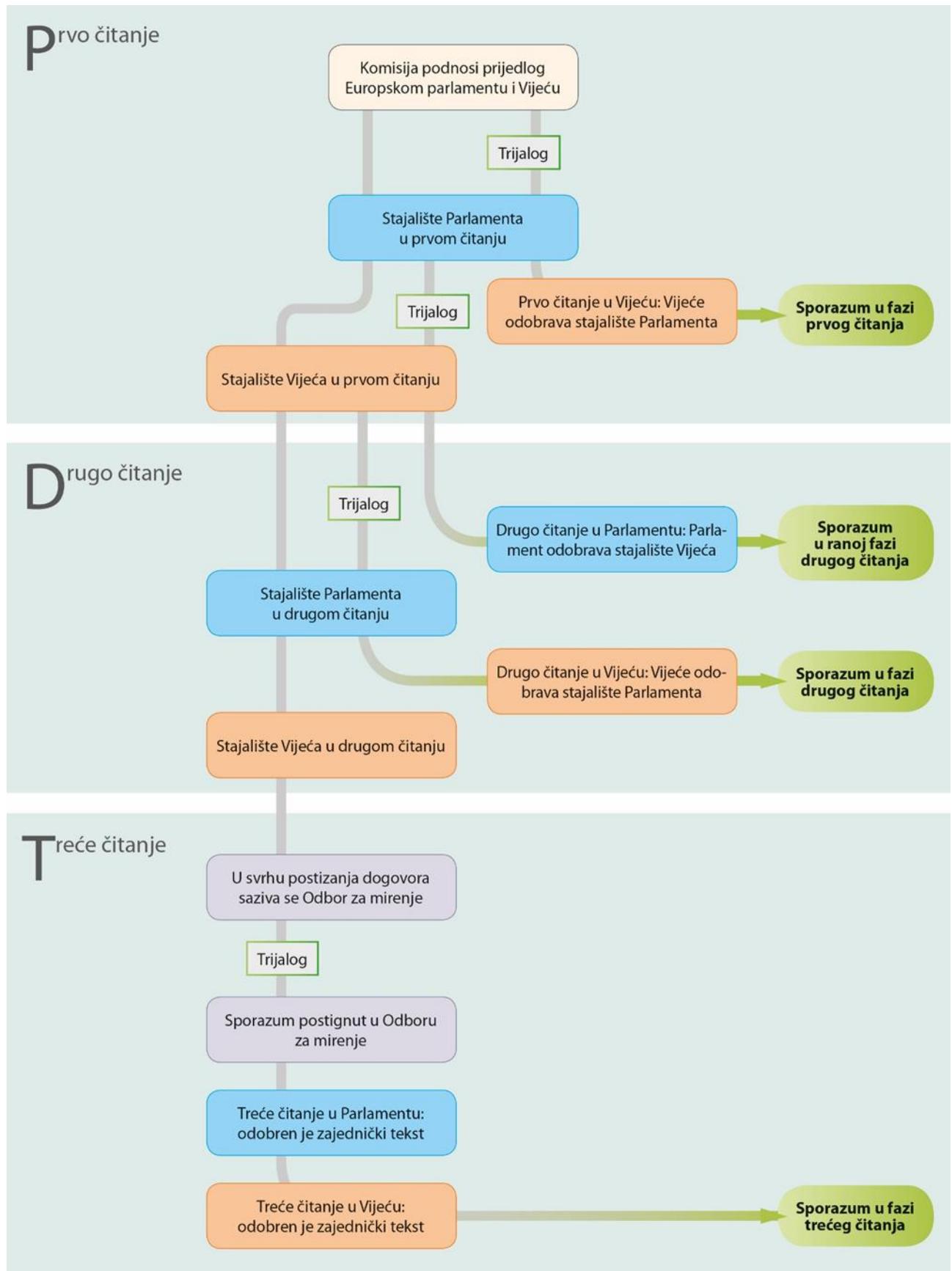


Sastanak u okviru trijalogra © Europski Parlament (2017.).

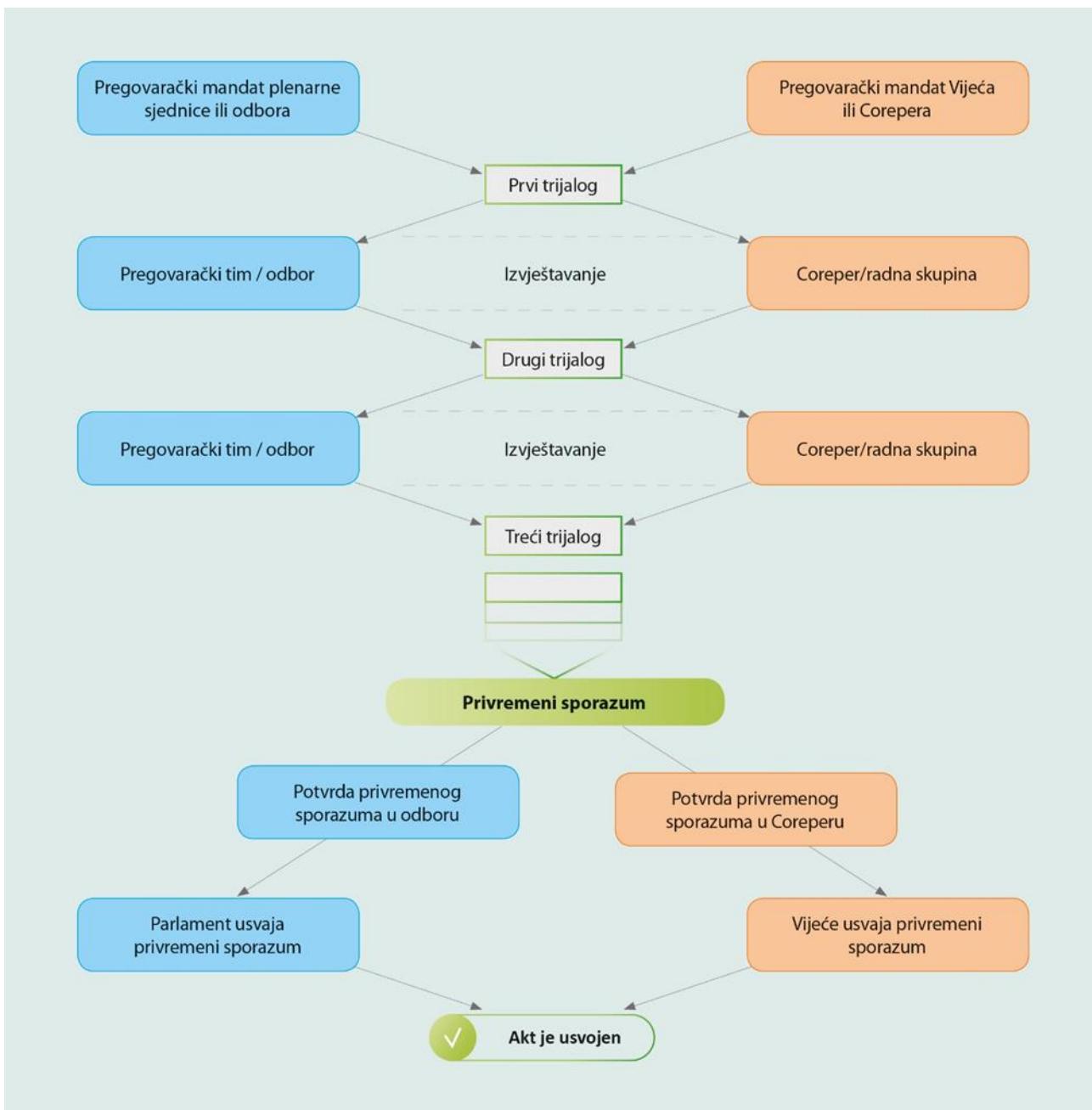
Revizija Poslovnika Parlamenta koja je stupila na snagu 16. siječnja 2017. poslužila je kao prilika za povećanje transparentnosti međuinsticujskih zakonodavnih pregovora (vidi i stavak 4.5). Ta se reforma nadovezuje na odredbe uvedene krajem 2012. u vezi s usvajanjem pregovaračkog mandata Parlamenta i vođenjem pregovora. Pravila su u cijelosti izmijenjena kako bi se dodatno osnažili parlamentarna odgovornost i nadzor nad zakonodavnim pregovorima, posebno povećanjem uloge plenarne sjednice u odlučivanju o početku pregovora i o mandatu.

¹ Za povijesni pregled vidi izvješće s konferencije o „[20 godina suodlučivanja](#)“ od 5. studenog 2013.:

Različiti koraci postizanja sporazuma u okviru redovnog zakonodavnog postupka



Proces međuinstitucijskih pregovora



4.2. Trijalozi

Da bi se akt usvojio u okviru redovnog zakonodavnog postupka suzakonodavci moraju u nekom trenutku tijekom postupka postići dogovor o zajedničkom tekstu koji je prihvatljiv i Parlamentu i Vijeću. Stoga institucije moraju međusobno komunicirati, a to se odvija u obliku trijaloga: neformalnih tripartitnih sastanaka predstavnika Parlamenta, Vijeća i Komisije o zakonodavnim prijedlozima. Trijalozi se mogu organizirati u bilo kojoj fazi zakonodavnog postupka i mogu dovesti do „sporazuma u prvom čitanju“, „sporazuma u ranoj fazi drugog čitanja“ ili „sporazuma u drugom čitanju“ ili pak do „zajedničkog teksta“ tijekom postupka mirenja. Sastoje se od

političkih pregovora, iako im mogu prethoditi pripremni tehnički sastanci (kojima prisustvuju stručnjaci triju institucija). Glavni je instrument rada dokument s četiri stupca: prva tri stupca predstavljaju stajališta triju institucija, a posljednji je namijenjen kompromisnim prijedlozima¹. Tijekom sastanaka u okviru trijalogu, kojima predsjeda suzakonodavac koji je domaćin sastanka (tj. Parlament ili Vijeće), svaka institucija objašnjava svoje stajalište i razvija se rasprava u cilju postizanja kompromisa.

Komisija sudjeluje kao posrednik radi lakšeg postizanja sporazuma između suzakonodavaca. Sudionici u sastancima u okviru trijalogu djeluju na temelju pregovaračkih mandata koje im dodjeljuju njihove institucije. Ta tri izaslanstva neformalno istražuju moguća područja kompromisa te redovito izvješćuju ili traže nove naputke u skladu s internim pravilima svojih institucija, to jest putem pregovaračkog tima i/ili u odboru kad je riječ o Parlamentu te u Coreperu ili nadležnoj radnoj skupini kad je riječ o Vijeću (vidi gornji hodogram).

Svaki sporazum postignut u okviru trijalogu privremen je te ga treba odobriti formalnim postupcima u svakoj od tih triju institucija (u slučaju Parlamenta vidi članak 74. Poslovnika).

Učestalost i broj sastanaka u okviru trijalogu ovise o prirodi predmeta i posebnim političkim okolnostima (na primjer, kraj parlamentarnog saziva). S obzirom na rotiranje predsjedništva Vijeća, obično se svako predsjedništvo Vijeća potiče da do kraja svojeg mandata zaključi određen broj predmeta.

Moglo bi se reći da je, u usporedbi s počecima primjene postupka suodlučivanja, institucionaliziranija praksa trijalogu ojačala transparentnost i odgovornost unutar Parlamenta (s obzirom na to da svi klubovi zastupnika imaju pristup svim informacijama i sastancima) te kvalitetu međuinsticujskih pregovora.

4.3. Postupak za pokretanje međuinsticujskih pregovora

Prije pokretanja međuinsticujskih pregovora svaka institucija svojim pregovaračima treba dati zeleno svjetlo (vidi točku 4.4.) za početak pregovora na temelju pregovaračkog mandata u okviru kojeg će morati postupati. Postupci za pokretanje pregovora različiti su u svakoj instituciji.

4.3.1. Parlament

Pregovori prije prvog čitanja u Parlamentu

O tome hoće li se zaključiti prvo čitanje ili će se odboru omogućiti da pokrene pregovore u Parlamentu odlučuje se u plenarnom sazivu. Odluku o pokretanju pregovora može donijeti sam odbor, pri čemu izvješće odbora služi kao mandat za pregovore, a sama odluka mora biti potvrđena na plenarnoj sjednici (članak 71. Poslovnika). U nedostatku te potvrde ili odluke samog odbora Parlament u plenarnom sazivu također može donijeti odluku o vraćanju predmeta kako bi nadležni odbor

¹ U nekim pregovorima dokument može sadržavati drugačiji broj stupaca.

mogao pokrenuti pregovore na temelju izmjena donesenih na plenarnoj sjednici (članak 59. stavak 4. Poslovnika).

- *Odbor odlučuje o pokretanju pregovora tijekom prvog čitanja*

Za odluku nadležnog odbora o pokretanju pregovora tijekom prvog čitanja, pri čemu izvješće odbora služi kao mandat, potrebna je kvalificirana većina u odboru.

Odluka se nakon toga mora objaviti na počeku plenarne sjednice koja se održava nakon usvajanja u odboru (obično ponedjeljkom poslijepodne u 17:00 tijekom sjednice u Strasbourgu i srijedom poslijepodne u 15:00. tijekom sjednice u Bruxellesu). Do kraja dana koji slijedi nakon dana objavljivanja odluke klubovi zastupnika ili onoliko zastupnika koliko je potrebno za postizanje barem srednjeg praga (tj. 76 zastupnika) mogu zatražiti jedinstveno glasovanje o odluci odbora (ako je riječ o sjednici u Strasbourgu, to se glasovanje održava tijekom te sjednice). Ako u predviđenom roku nema takvih zahtjeva, odbor može započeti pregovore.

Ako je zatraženo glasovanje, odluka odbora može se podržati običnom većinom glasova na plenarnoj sjednici, a odbor odmah nakon toga može započeti pregovore.

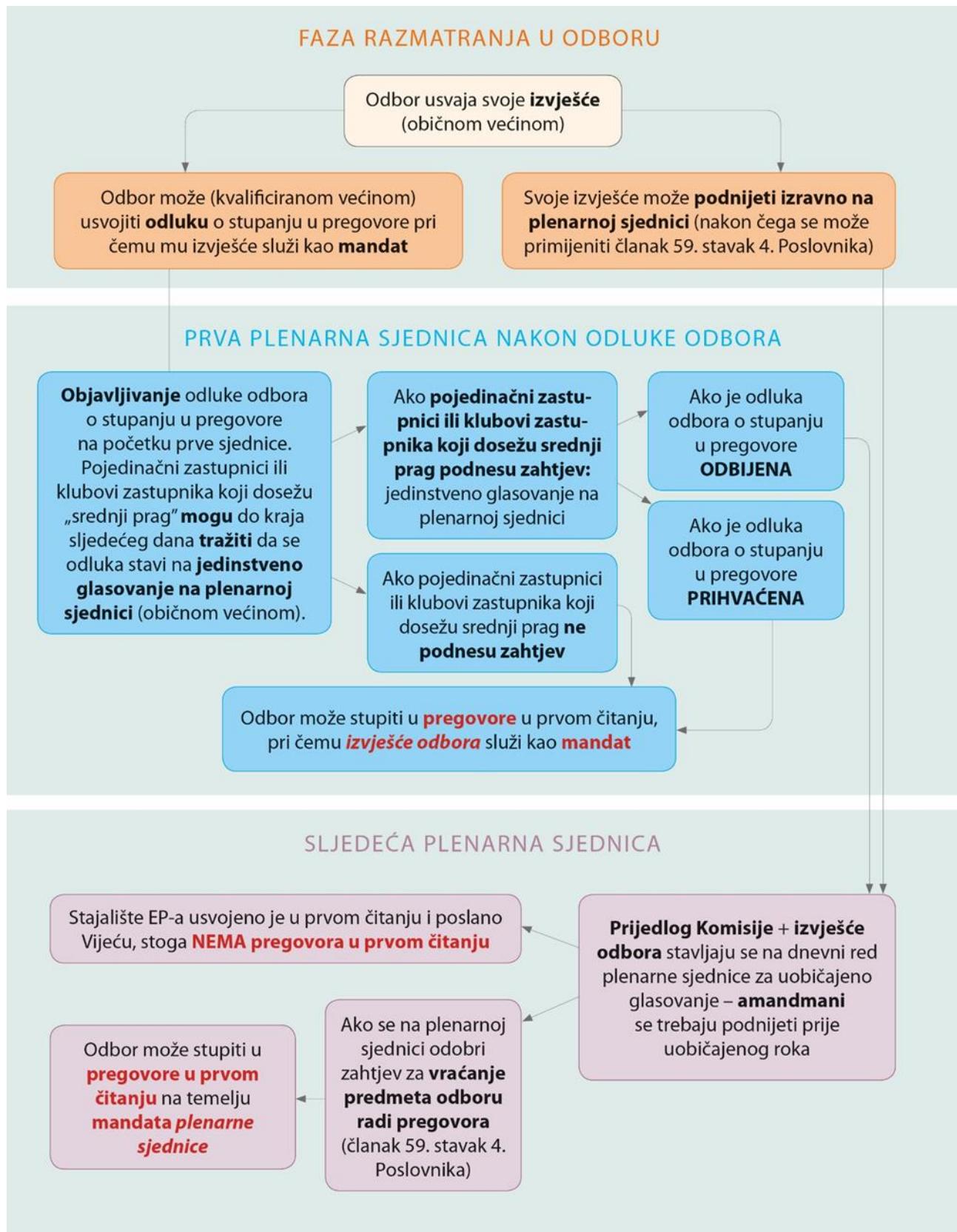
Ako Parlament u plenarnom sazivu odbije odluku odbora o pokretanju pregovora, izvješće se uvrštava na dnevni red sljedeće sjednice u skladu s člankom 59. Poslovnika kako bi se o njemu glasovalo na uobičajeni način na plenarnoj sjednici te se utvrđuje rok za podnošenje amandmana.

- *Odluka o pokretanju pregovora donosi se na plenarnoj sjednici (s prethodnom odlukom odbora ili bez nje)*

Nakon što se odluka odbora odbije ili u nedostatku takve odluke na plenarnoj sjednici glasa se o natru zakonodavnog akta, amandmanima koji su podneseni u odboru i koji predstavljaju izvješće odbora te amandmanima koje su podnijeli klubovi zastupnika ili najmanje 38 zastupnika u cilju zaključivanja prvog čitanja u Parlamentu.

Međutim, neposredno prije zaključivanja prvog čitanja, predsjednik, izvjestitelj nadležnog odbora, klub zastupnika ili 38 zastupnika u Europskom parlamentu (niski prag) mogu na plenarnoj sjednici zatražiti da se predmet ponovo uputi odboru radi međuinsticijskih pregovora u skladu s člankom 60. Poslovnika, o čemu se zatim glasuje.

Donošenje pregovaračkog mandata u Parlamentu za pregovore tijekom prvog čitanja



Pregovori prije prvog čitanja u Vijeću (članak 72. Poslovnika)

Ako nadležni odbor želi započeti međuinstitucijske pregovore nakon što je Parlament usvojio stajalište u prvom čitanju na plenarnoj sjednici i prije nego što je Vijeće zaključilo svoje prvo čitanje (**pregovori u ranoj fazi drugog čitanja**), o tome mora donijeti odluku kvalificiranom većinom glasova. Ta se odluka mora objaviti na plenarnoj sjednici, ali samo u informativne svrhe.

Stajalište Parlamenta u prvom čitanju predstavlja mandat za pregovore. Iz tog se razloga, za razliku od pregovora tijekom prvog čitanja, odluka odbora ne može dovesti u pitanje na plenarnoj sjednici. Pregovori mogu započeti odmah nakon što odbor doneše odluku.

Pregovori prije drugog čitanja u Parlamentu (članak 73. Poslovnika)

Za donošenje odluke o pokretanju pregovora prije drugog čitanja u Parlamentu nadležni odbor treba samo običnu većinu. Odluku o pokretanju pregovora odbor može donijeti u bilo kojem trenutku nakon što mu Vijeće uputi svoje stajalište u prvom čitanju. Stajalište Parlamenta u prvom čitanju predstavlja njegov mandat, no odbor može donijeti dodatne smjernice za pregovarački tim, uključujući i one u obliku amandmana na stajalište Vijeća, ako to stajalište sadrži elemente koji nisu sadržani u prijedlogu Komisije ili u prvom čitanju u Parlamentu.

4.3.2. Vijeće

Ne postoji formalno pravilo u vezi s razinom na kojoj se moraju dobiti mandati za pregovore tijekom prvog čitanja (tj. na razini Corepera ili Vijeća). Sve više mandata usvaja se na razini Vijeća u obliku **općeg pristupa** (kvalificiranom većinom, iako u praksi nema glasovanja), koji predstavlja javni dokument. U drugom čitanju mandat predstavlja stajalište Vijeća u prvom čitanju.

4.3.3. Komisija

Pregovarački mandat Komisije predstavlja njezin prijedlog nacrt-a zakonodavnog akta. Izmjene stajališta Komisije u međuinstitucijskim pregovorima u svim fazama zakonodavnog postupka priprema Skupina za međuinstitucijske odnose¹. Njezini se članovi sastaju gotovo svaki tjedan te raspravljaju i dogovaraju se, među ostalim, o stavu koji bi Komisija trebala zauzeti u predstojećim trijalozima o svim predmetima o kojima se vode pregovori. Predstavnici Komisije koji sudjeluju u trijalozima načelno se mogu samo složiti *ad referendum* s važnim izmjenama zakonodavnih prijedloga Komisije o kojima su se suzakonodavci dogovorili, osim ako Kolegij povjerenika formalno ne prihvati revidirana stajališta Komisije, odnosno dok to ne učini.

¹ Tijelo unutar Komisije zaduženo za koordinaciju političkih, zakonodavnih i administrativnih odnosa s drugim institucijama, posebno Europskim parlamentom i Vijećem. Skupina za međuinstitucijske odnose okuplja zamjenike načelnika ureda svih povjerenika Komisije koji su zaduženi za praćenje međuinstitucijskih poslova. Sastaje se u načelu jednom tjedno. Konkretno se bavi predmetima na kojima rade Parlament i Vijeće i koji su osjetljivi s institucijskog gledišta, a od kojih se neki obrađuju u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

4.4. Sudionici međuinstitucijskih pregovora

4.4.1. Parlament

Revizijom Poslovnika o radu Parlamenta provedenom 2017. nije se promijenio sastav pregovaračkog tima Parlamenta u odnosu na sastav koji je bio utvrđen u Poslovniku iz 2012. Tim Parlamenta vodi izvjestitelj, a predsjeda mu predsjednik nadležnog odbora koji kao zamjenu može odrediti potpredsjednika odbora. U trijalozima to često znači da sastancima predsjeda predsjednik (ili potpredsjednik) ili predsjedništvo Vijeća (ovisno o tome održava li se sastanak u prostorijama Parlamenta ili u prostorijama Vijeća). Osim toga, predsjednik se može intenzivnije pozabaviti pitanjima koja su više horizontalne naravi, dok izvjestitelj brani stajalište Parlamenta o određenom predmetu. Kao što je izričito utvrđeno Poslovnikom Parlamenta, u sastavu pregovaračkog tima moraju biti i barem izvjestitelji u sjeni iz svakog kluba zastupnika koji želi sudjelovati.

Pregovaračkom timu u trijalozima pomaže **projektna skupina** kojom koordinira tajništvo nadležnog odbora (vidi točku 3.2.1.).

4.4.2. Vijeće

Vijeće obično predstavlja predsjedništvo na razini predsjednika Corepera II. ili Corepera I., već prema tematici, a iznimno, za politički važna pitanja, nadležni ministar. Međutim, s obzirom na velik broj trijaloge i ovisno o naravi predmeta i praksi države članice koja u danom trenutku predsjeda Vijećem, trijaloge mogu voditi i relevantni predsjednici radnih skupina. Skupine **Antici i Mertens** u okviru svakog predsjedništva¹ također su korisni dodatni kontakti za Parlament tijekom pregovora. Pregovaračkom timu Vijeća obično pomažu služba zadužena za dani predmet u Tajništvu Vijeća i Pravna služba.

4.4.3. Komisija

Komisiju predstavlja nadležna glavna uprava (najčešće na razini načelnika odjela ili direktora), a u politički važnim pitanjima odgovorni povjerenik ili direktor glavne uprave uz pomoć Glavnog tajništva, a ponekad i pravne službe Komisije i kabineta povjerenika.

Komisija tijekom cijelog zakonodavnog postupka pomaže suzakonodavcima dajući im tehnička objašnjenja i posredujući tijekom međuinstitucijskih pregovora. Komisija može biti pozvana da predloži kompromisne tekstove ili da pruži detaljnije ili „stručne“ informacije. U skladu sa svojim pravom na zakonodavnu inicijativu i načelom jednakog postupanja u odnosu na Parlament i Vijeće Komisija bi trebala djelovati kao pošteni posrednik kada brani svoje zakonodavne prijedloge ili pregovara o njima tijekom svih faza zakonodavnog postupka².

¹ Skupina Antici priprema posao za Coreper II., a skupina Mertens za Coreper I. (vidi točku 2.2.).

² Vidi Okvirni sporazum ([\(SL L 304/47 od 20.11.2010.\)](#)) o odnosima Parlamenta i Komisije prema kojem se Komisija mora „pridržavati pojedinačnih uloga koje Ugovori određuju Parlamentu i Vijeću, osobito u vezi s osnovnim načelom jednakog postupanja“.

Okvir 10. – Sporazumi u okviru redovnog zakonodavnog postupka: Glavne značajke iz perspektive Parlamenta

Sporazum u prvom čitanju (članci 59., 62. i 71. Poslovnika)	<p>Amandmani: na prijedlog Komisije; mogu se podnositi u odboru i u plenarnom sazivu; općeniti kriteriji dopuštenosti.</p> <p>Mandat: (1) izvješće odbora: ako se na plenarnoj sjednici prihvati odluka odbora o pokretanju pregovora, kao mandat služi izvješće odbora; (2) stajalište Parlamenta u plenarnom sazivu: ako se na plenarnoj sjednici ne prihvati odluka odbora i glasuje se na uobičajen način ili ako odbor ne donese odluku o pokretanju pregovora, Parlament u plenarnom sazivu može rezultate glasovanja s plenarne sjednice uputiti odboru radi međuinstitucijskih pregovora.</p> <p>Odluka o pokretanju pregovora: (1) odbor (kvalificiranom većinom) donosi odluku o pokretanju pregovora i objavljuje je na plenarnoj sjednici nakon čega se u plenarnom sazivu može jedinstvenim glasovanjem glasovati o toj odluci; (2) ako se odluka ne prihvati na plenarnoj sjednici ili ako odbor ne donese odluku, Parlament u plenarnom sazivu svejedno može donijeti odluku (običnom većinom) o vraćanju tog predmeta nadležnom odboru radi međuinstitucijskih pregovora.</p> <p>Rokovi: nema rokova.</p> <p>Potvrda o privremenom sporazumu: predsjednik Corepera šalje je u pisani obliku predsjedniku odbora prije donošenja stajališta Parlamenta u prvom čitanju (čemu prethodi jedinstveno glasovanje običnom većinom u nadležnom odboru).</p> <p>Potrebna većina na plenarnoj sjednici: prijedlog Komisije može se prihvati, odbiti ili izmijeniti običnom većinom (tj. većinom glasova zastupnika koji glasuju).</p>
Sporazum u ranoj fazi drugog čitanja (članci 69. i 72. Poslovnika)	<p>Amandmani: nema amandmana na stajalište Vijeća u prvom čitanju jer ono odražava privremeni sporazum s Parlamentom o kojem su vođeni pregovori.</p> <p>Mandat: stajalište Parlamenta u prvom čitanju.</p> <p>Odluka o pokretanju pregovora: donosi se u odboru (kvalificiranom većinom) u bilo kojem trenutku nakon donošenja stajališta Parlamenta u prvom čitanju; objavljuje se na plenarnoj sjednici, ali službeno prihvaćanje nije potrebno.</p> <p>Rokovi: nema rokova.</p> <p>Potvrda privremenog sporazuma: glasovanje običnom većinom, potvrđuju se privremeni sporazum i pismo predsjednika odbora predsjedniku Corepera u kojem se navodi da će predsjednik na plenarnoj sjednici preporučiti da se stajalište Vijeća u prvom čitanju koje odgovara tekstu privremenog sporazuma usvoji bez izmjena u drugom čitanju Parlamenta.</p> <p>Potrebna većina na plenarnoj sjednici: u drugom čitanju Parlament prihvaca stajalište Vijeća u prvom čitanju (običnom većinom) koje odgovara privremenom sporazumu u ranoj fazi drugog čitanja. Ako nema podnesenih amandmana ili prijedloga za odbijanje ili ako nisu usvojeni (kvalificiranom većinom), predsjednik objavljuje da je predloženi akt usvojen u obliku u kojem je dogovoren s Vijećem (bez formalnog glasovanja).</p>

Sporazum u drugom čitanju (članci 67., 69. i 73. Poslovnika)	<p>Amandmani: na stajališta Vijeća u prvom čitanju mogu se podnijeti u odboru (više ne u odborima koji daju mišljenje) i na plenarnoj sjednici; strogi kriteriji dopuštenosti.</p> <p>Mandat: stajalište Parlamenta u prvom čitanju. Ako stajalište Vijeća sadrži elemente koji nisu obuhvaćeni prijedlogom Komisije ili stajalištem Parlamenta u prvom čitanju, odbor može donijeti smjernice kojima se dopunjuje mandat iz prvog čitanja, uključujući i u obliku amandmana.</p> <p>Odluka o pokretanju pregovora: donosi se (običnom većinom) u nadležnom odboru u bilo kojem trenutku nakon što mu je upućeno stajalište Vijeća; ne objavljuje se na plenarnoj sjednici.</p> <p>Rokovi: za donošenje stajališta u drugom čitanju Parlament ima rok od maksimalno 3 mjeseca + 1 mjesec (Vijeće zatim ima još maksimalno 3 mjeseca + 1 mjesec).</p> <p>Potvrda privremenog sporazuma: predsjednik Corepera šalje je u pisanom obliku predsjedniku odbora prije donošenja stajališta Parlamenta u drugom čitanju (čemu prethodi jedinstveno glasovanje u nadležnom odboru).</p> <p>Potrebna većina na plenarnoj sjednici: za amandmane na stajalište Vijeća ili odbijanje tog stajališta potrebna je kvalificirana većina.</p>
Mirenje i treće čitanje (članci 75., 76., 77. i 78. Poslovnika)	<p>Amandmani: u trećem čitanju nisu dopušteni amandmani: Parlament običnom većinom jedinstvenim glasovanjem prihvata ili odbija „zajednički tekst” u cjelini.</p> <p>Mandat: stajalište Parlamenta u drugom čitanju.</p> <p>Odluka o pokretanju pregovora: nije primjenjivo.</p> <p>Rokovi: maksimalno 24 tjedna (3 x 8 tjedana), od čega najviše 8 tjedana za samo mirenje.</p> <p>Potvrda privremenog sporazuma: predsjednici obaju izaslanstava šalju pismenu obavijest o zajedničkom tekstu.</p> <p>Potrebna većina na plenarnoj sjednici: obična većina.</p>

4.5. Transparentnost postupaka i načini za osiguravanje odgovornosti

Europski parlament pridaje veliku važnost transparentnosti i otvorenosti svojih zakonodavnih postupaka u skladu s člankom 15. UFEU-a.

Kao opće pravilo vrijedi da su sve sjednice odbora i plenarne sjednice otvorene za javnost. Sve plenarne sjednice i većina sjednica odbora prenose se uživo na internetu. Sve rasprave i glasovanja o zakonodavnim predmetima i u odborima i na plenarnoj sjednici otvoreni su za javnost. Osim toga, u pravilu su javno dostupni svi službeni dokumenti na svim službenim jezicima. Na Zakonodavnom opservatoriju Europskog parlamenta¹ može se pristupiti velikoj količini relevantnih informacija u vezi sa svakim zakonodavnim predmetom, uključujući imena izvjestitelja i izvjestitelja u sjeni, odbora

¹ Vidi Zakonodavni opservatorij Parlamenta: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>.

koji daju mišljenje i pridruženih odbora, faze u postupcima i relevantne dokumente (vidi poglavlje 11.).

Kad je riječ o međuinstitucijskim pregovorima o zakonodavnim predmetima, Parlament, zajedno s Vijećem i Komisijom, isto tako nastoji zajamčiti transparentnost postupka. Posljednjih godina postavljala su se pitanja u vezi s otvorenosću međuinstitucijskih pregovora¹ i unutar samih institucija. Kao odgovor na to Parlament je već 2012. u velikoj mjeri izmijenio svoj Poslovnik. Opća revizija Poslovnika Europskog, koji je u novom obliku stupio na snagu u siječnju 2017., temelji se na tim poboljšanjima i dodatno jača parlamentarnu odgovornost i nadzor nad zakonodavnim pregovorima. Poslovnikom Parlamenta jamči se sljedeće:

- Parlament pregovara na temelju mandata koji je javan i koji uvijek ima podršku Parlamenta u plenarnom sazivu.
- Pregovarački tim Parlamenta ima standardni sastav, a svi klubovi zastupnika imaju pravo biti zastupljeni, čime im se osigurava pristup svim informacijama i mogućnost pomnog praćenja svih faza pregovora i utjecanja na njih.
- Nakon svakog kruga pregovora predsjednik i izvjestitelj podnose izvješće odboru.
- O privremenim sporazumima postignutima tijekom trijalogra glasuje se u odboru te se oni stavljuju na raspolaganje javnosti prije podnošenja na plenarnoj sjednici.

¹ Vidi također istragu Ombudsmanice na vlastitu inicijativu na temu „Objava dokumenata koji se odnose na trijaloge i transparentnost trijalogâ općenito od strane Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije”, predmet: OI/8/2015/JAS, pokrenut 26. svibnja 2015. – Odluka od 12. srpnja 2016.: <https://www.ombudsman.europa.eu/en>.

5. DETALJAN OPIS POSTUPKA MIRENJA

Uvod

Kao što je navedeno u poglavlju 9., velika većina zakonodavnih predmeta zaključuje se u prvom čitanju, a mnogo manje njih u drugom čitanju. Broj postupaka mirenja postupno se smanjivao tijekom godina, a u osmom parlamentarnom sazivu prvi put ih uopće nije bilo.

Postupak mirenja znatno utječe na način na koji se trenutačno odvijaju pregovori tijekom prvog i drugog čitanja. Mnogi postupci i prakse temelje se na postupku mirenja (npr. praksa trijaloge i dokumenti s četiri stupca). Potreba za urednim i dobro strukturiranim pregovorima posebno je važna za postupak mirenja jer je on posljednja mogućnost za postizanje dogovora među institucijama. Ako dvije institucije ne uspiju postići sporazum u toj posljednjoj fazi, cijeli prijedlog otpada.

U ovom poglavlju taj je postupak detaljno opisan, a naglasak je na onim značajkama koje su različite u prvom i drugom čitanju.

Uvodna faza

Čim postane jasno da Vijeće ne može prihvati sve amandmane Parlamenta iz drugog čitanja, ono o tome obavješćuje Parlament te se pokreće neslužbena komunikacija između triju institucija kako bi se što prije započelo s pripremama za sazivanje odbora za mirenje, u rokovima utvrđenima Ugovorom. Odjel za zakonodavna pitanja (LEGI) pomaže **izaslanstvu Parlamenta** tijekom cijelog postupka mirenja, blisko surađujući s tajništvom relevantnog parlamentarnog odbora, pravnom službom Parlamenta, pravnicima-lingvistima, službom za tisak i ostalim relevantnim službama Europskog parlamenta.

Sastav i imenovanje članova izaslanstva Parlamenta

Broj članova izaslanstva Parlamenta u **Odboru za mirenje** uvijek je jednak broju država članica u Vijeću. Za svaki postupak mirenja mora se osnovati novo izaslanstvo Parlamenta. Predsjednik svakog izaslanstva jedan je od **trojice potpredsjednika Parlamenta odgovornih za mirenje**. Izvjestitelj(i) i predsjednik/predsjednici nadležnog parlamentarnog odbora po definiciji su također članovi izaslanstva.

Preostale članove izaslanstva imenuje svaki klub zastupnika za svaki pojedini postupak mirenja¹. Većina njih iz nadležnog je odbora ili iz odbora koji daju mišljenje ili iz pridruženih odbora. Imenuje se jednak broj zamjenika članova, koji mogu sudjelovati u svim sastancima izaslanstva i odbora za mirenje, ali mogu glasovati samo ako zamjenjuju punopravnog člana.

¹ Slično postupku imenovanja izvjestitelja u odborima, članove odbora za mirenje imenuju klubovi zastupnika prema D'Hondtovoj metodi nakon što Konferencija predsjednika odluči koji će točno broj članova Odbora za mirenje imenovati svaki klub zastupnika.

Konstituirajuća sjednica izaslanstva Parlamenta

Glavna svrha konstituirajuće sjednice¹ izaslanstva Parlamenta jest dati mandat pregovaračkome timu – u čijem su sastavu obično potpredsjednik kao predsjednik izaslanstva, predsjednik nadležnog odbora i izvjestitelj(i) – radi početka pregovora s Vijećem u okviru trijaloga. Osim toga, na konstituirajućim sjednicama postoji kratka razmjena stajališta o sadržaju pitanja o kojima se raspravlja. Za razliku od prvog i drugog čitanja Komisija obično prisustvuje svim sjednicama izaslanstva Parlamenta kako bi dala svoje mišljenje o mogućim načinima za pomirenje stajališta Parlamenta i Vijeća ili kako bi na zahtjev pružila detaljnije ili „stručne“ informacije.

Pregovori tijekom faze mirenja

Tijekom postupka mirenja odvija se niz trijaloga s ciljem postizanja općeg sporazuma u odboru za mirenje prema rasporedu trijaloga o kojem se Parlament i Vijeće dogovaraju na početku postupka mirenja u određenom predmetu.

Nakon svakog sastanka u okviru trijaloga pregovarački tim svake institucije izvješćuje svoje izaslanstvo. Glavni je cilj sastanaka izaslanstava pružiti povratne informacije o pregovorima, ocijeniti moguće kompromisne tekstove i dati upute pregovaračkom timu o tome kako nastaviti pregovore. Na kraju postupka izaslanstvo formalno prihvata ili odbija privremeni sporazum postignut u postupku mirenja. Za prihvatanje sporazuma potrebna je potpora kvalificirane većine članova izaslanstva (najmanje 15 glasova „za“ od mogućih 28).

Odbor za mirenje

Odbor za mirenje, u čijem su sastavu predstavnici 28 država članica i 28 zastupnika u Parlamentu, sazivaju predsjednici Parlamenta i Vijeća. Odbor se često saziva kada su stajališta Parlamenta i Vijeća dovoljno bliska da se može očekivati rješavanje otvorenih pitanja. U svakom slučaju, Odbor se mora sazvati najkasnije šest tjedana (ili osam tjedana ako je dogovorenje produljeno) nakon što Vijeće zaključi drugo čitanje radi službenog otvaranja postupka mirenja. Odbor potom ima na raspolaganju još šest tjedana (ili osam tjedana ako je dogovorenje produljeno) za postizanje općeg sporazuma u obliku zajedničkog teksta.

Parlament i Vijeće izmjenjuju se u ulozi domaćina. Potpredsjednik koji predsjeda izaslanstvom Europskog parlamenta i ministar države članice koja predsjeda Vijećem supredsjedaju sjednici odbora za mirenje. Komisiju predstavlja nadležni povjerenik.

Mirenje se u praksi obično sastoji od nekoliko sastanaka u okviru trijaloga i sjednica dotičnih izaslanstava prije sjednice odbora za mirenje. Katkad se i sama sjednica odbora za mirenje prekida radi pregovora u okviru trijaloga kako bi se razjasnilo trenutačno stanje ili postigli kompromisi o spornim pitanjima. Zasebni interni sastanci izaslanstava Parlamenta i Vijeća također se održavaju između sastanaka u okviru trijaloga i službenih sjednica odbora za mirenje. Takvi su sastanci nužni kako bi svako izaslanstvo bilo

¹ U iznimnim slučajevima predsjednik izaslanstva umjesto konstituirajuće sjednice može uputiti pismo članovima („osnivanje pisanim postupkom“).

upućeno u napredak u svakoj fazi pregovora i kako bi se utvrdilo je li potrebno dati nove upute pregovaračkom timu.

Ako nije izgledno da će sporazum biti postignut na prvoj sjednici, nove se sjednice, uključujući sastanke u okviru trijologa, mogu sazvati u roku od šest do osam tjedana, kao što je za postizanje sporazuma predviđeno Ugovorom. Mirenje se po potrebi može zaključiti pisanim postupkom.

Ako dvije institucije ne uspiju postići sporazum u Odboru za mirenje, cijeli prijedlog otpada¹.

Treće čitanje (nakon Odbora za mirenje)

Sporazum postignut u Odboru za mirenje moraju potvrditi i Parlament i Vijeće u roku od šest tjedana (ili osam tjedana ako je dogovorenje produljenje) od prihvatanja **zajedničkog teksta**. Te dvije institucije glasuju odvojeno o zajedničkom tekstu bez mogućnosti za dodatne izmjene.

U Parlamentu je za prihvatanje potrebna obična većina. U slučaju da takva većina ne postoji, zajednički tekst smatra se odbijenim. Vijeće, koje obično glasuje nakon trećeg čitanja u Parlamentu, prihvata zajednički tekst kvalificiranom većinom².

Kao što je to slučaj i u prvom i drugom čitanju, određeni tekst može postati zakonom samo ako ga prihvate i Parlament i Vijeće. Ako ga jedna od institucija ne prihvati, zakonodavni postupak završava te se može ponovo pokrenuti samo novim prijedlogom Komisije.

¹ Od 1999. zabilježena su dva slučaja u kojima izaslanstva Parlamenta i Vijeća nisu uspjela postići sporazum o zajedničkom tekstu u Odboru za mirenje (tzv. Direktiva o radnom vremenu i Uredba o novoj hrani).

² Vijeće dosad nikad nije odbilo sporazum postignut u postupku mirenja. Parlament iznimno rijetko odbija sporazume postignute u postupku mirenja. Dva su primjera koja se odnose na sporazum o Prijedlogu direktive o ponudama o preuzimanju iz 2001. i Sporazum o prijedlogu pristupa tržištu lučkih usluga iz 2003.

6. FINALIZACIJA, POTPISIVANJE I OBJAVLJIVANJE USVOJENOG TEKSTA

6.1. Pravno-jezična finalizacija

Nakon što se u prvom, drugom ili trećem čitanju postigne privremeni dogovor između institucija, tekst sporazuma podliježe pravno-jezičnoj provjeri prije nego što se službeno usvoji na plenarnoj sjednici. To je važno kako bi se, između ostalog, osigurala pravna sigurnost i dosljednost između različitih jezičnih verzija u svrhu ujednačene provedbe te kako bi se izbjegla potreba za ispravkom u kasnijoj fazi (tekst se u načelu ne mijenja nakon glasovanja na plenarnoj sjednici).¹

Pravno-jezičnu finalizaciju u Parlamentu provode i njome koordiniraju pravnici-lingvisti Uprave za zakonodavne akte (DLA) u bliskoj suradnji s Upravom Vijeća za kvalitetu zakonodavstva (DQL). Tajništvo odbora i nadležna služba Vijeća potpuno su uključeni u taj postupak i primaju redovite obavijesti o napretku. Po potrebi se savjetuju i druge službe u obje institucije, kao i one u Komisiji.

Glavne faze postupka pravno-jezične finalizacije su sljedeće:

- Pravnici-lingvisti Parlamenta ili Vijeća koji su zaduženi za koordinaciju izrađuju pročišćenu verziju teksta na jeziku na kojem je izvorno postignut privremeni sporazum, ugrađuju politički dogovorene amandmane u prijedlog Komisije i brinu se za to da je tekst usklađen s dogovorom u bliskoj suradnji s odgovornim pravnima-lingvistima u drugoj instituciji, relevantnim tajništvom parlamentarnog odbora i nadležnom službom Vijeća.
- Pravnici-lingvisti zaduženi za koordinaciju šalju pročišćeni tekst službama za pismeno prevođenje.
- Pravnici-lingvisti koordinatori iz obiju institucija redigiraju izvornu jezičnu verziju pročišćenog teksta u skladu s utvrđenim pravilima i praksama izrade pravnih dokumenata i u bliskoj suradnji s tajništvom relevantnog parlamentarnog odbora i nadležnom službom Vijeća.
- Po potrebi se traže savjeti pregovaračkog tima Parlamenta u vezi s predloženim pravno-jezičnim izmjenama i održava se sastanak nacionalnih stručnjaka u Vijeću.
- Pravnici-lingvisti u Parlamentu i Vijeću finaliziraju tekstove na svim jezicima na temelju izvorne jezične verzije u cilju usvajanja u Parlamentu i Vijeću.

Postupak pravno-jezične finalizacije obično traje **osam tjedana** od dana kada je politički dogovor potvrđen slanjem pisma Corepera relevantnom predsjedniku odbora.

¹ Mogućnost za pravno-jezičnu finalizaciju zakonodavnih akata nakon glasovanja na plenarnoj sjednici postoji, ali samo u iznimnim okolnostima. Ona je obično dugotrajnija od običnog postupka finalizacije, među ostalim i zato što je nužan postupak ispravka (članak 241. Poslovnika).

6.2. Potpisivanje

Nakon što Parlament i Vijeće zaključe formalno usvajanje sporazuma u prvom, drugom ili trećem čitanju, predsjednik Parlamenta i predstavnik rotirajućeg predsjedništva Vijeća u skladu s člankom 297. stavkom 1. UFEU-a zajedno potpisuju akt.

Od 2003. na inicijativu Parlamenta predsjednik Parlamenta i predsjedništvo Vijeća zajedno potpisuju tekst na marginama plenarnih sjednica Parlamenta, često u prisutnosti predsjednika nadležnog odbora i izvjestitelja. Svrha zajedničkog svečanog potpisivanja zakonodavnih akata jest pokazati da su dva suzakonodavca, djelujući ravnopravno, formalno usvojila zakonodavne akte.



Svečano potpisivanje u dvorani za protokole u listopadu 2019. tijekom plenarne sjednice u Strasbourg u s Tytti Tuppurainen, finskom ministricom za europske poslove i predsjednikom Europskog parlamenta Davidom-Mariom Sassolijem © Europski parlament (2019.)

6.3. Objavljivanje

Zakonodavni se akti nakon potpisivanja objavljuju u Službenom listu Europske unije s eventualnim zajedničkim izjavama. Objavljivanje u Službenom listu uvjet je za primjenjivost akata¹. Osim ako se suzakonodavci ne dogovore drugačije, akti stupaju na snagu dvadesetog dana od dana njihova objavljivanja.

¹ Službeni list Europske unije objavljuje se na službenim jezicima EU-a. Postoje 2 serije: L (zakonodavstvo) i C (informacije i objave).

7. OSTALI POSTUPCI U KOJIMA SUDJELUJE PARLAMENT

7.1. Posebni zakonodavni postupci

Kao što je navedeno u poglavlju 3., u Ugovoru iz Lisabona spominju se redovni zakonodavni postupak i posebni zakonodavni postupci (članak 289. stavak 2. UFEU-a¹). Posebni zakonodavni postupci zamjenjuju bivše postupke savjetovanja, suradnje i pristanka kako bi se pojednostavio postupak donošenja odluka u EU-u. Kao što i sam naziv govori, ti postupci odstupaju od redovnog zakonodavnog postupka te stoga predstavljaju iznimke. U Ugovorima posebni zakonodavni postupci nisu precizno opisani. Pravila se definiraju ad hoc na temelju relevantnih članaka ugovora koji sadrže izraz „posebni zakonodavni postupak“ i u kojima su opisani korak po korak. Razlikujemo dva posebna zakonodavna postupka:

- **Savjetovanje (točka 7.1.1.):** Parlament može prihvati zakonodavni prijedlog, odbiti ga ili predložiti izmjene. Prema propisima Vijeće nije dužno uzeti u obzir mišljenje Parlamenta, ali odluku može donijeti tek nakon što je primilo to mišljenje.
- **Suglasnost (točka 7.1.2.):** Parlament može prihvati ili odbiti zakonodavni prijedlog, ali ga ne može izmijeniti. Vijeće ne može poništiti mišljenje Parlamenta. Postoje i posebni slučajevi kada prijedlog Parlamenta zahtijeva suglasnost Vijeća².

7.1.1. Savjetovanje

Do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona postupak savjetovanja bio je najšire primjenjivani postupak. Taj postupak omogućuje Parlamentu da iznese svoje mišljenje o prijedlogu zakonodavnog akta. Parlament može (običnom većinom) prihvati prijedlog, odbiti ga ili predložiti izmjene. Prema propisima Vijeće nije dužno uzeti u obzir mišljenje Parlamenta, ali u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, ako je prema Ugovoru obvezno savjetovanje s Parlamentom, Vijeće bez njega ne smije donijeti odluku. Savjetovanje se kao poseban zakonodavni postupak i dalje primjenjuje na određene mjere u ograničenom broju političkih područja (kao što su konkurentnost, monetarna politika, zapošljavanje i socijalna politika te na određene mjere fiskalne prirode u područjima okoliša i energetike).

Savjetovanje s Parlamentom potrebno je i u nezakonodavnom postupku pri usvajanju međunarodnih sporazuma u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

¹ Članak 289. stavak 2. UFEU-a: „U posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima, Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Europskog parlamenta u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom donosi uredbe, direktive ili odluke.“

² Vidi članak 223. stavak 2. UFEU-a u kojem je navedeno da Parlament u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom nakon traženja mišljenja Komisije i uz suglasnost Vijeća mora donijeti propise i opće uvjete u vezi s obnašanjem dužnosti zastupnika (Statut zastupnika) i članak 226. treći podstavak UFEU-a na temelju kojeg Parlament ima ovlast odrediti detaljne odredbe u pogledu svojeg prava na istragu nakon što dobije suglasnost Vijeća i Komisije.

7.1.2. Suglasnost

Kada u okviru posebnog zakonodavnog postupka Parlament ili Vijeće moraju dati svoju suglasnost za nacrt zakonodavnog akta, institucija o kojoj je riječ može prihvatiti ili odbiti prijedlog (kvalificiranom većinom), ali ga ne može izmijeniti. Davanje ili uskraćivanje suglasnosti ne može se poništiti. Taj posebni zakonodavni postupak koristi se, primjerice, pri osnivanju Ureda javnog tužitelja (članak 86. stavak 1. UFEU-a), donošenju višegodišnjeg finansijskog okvira (članak 312. UFEU-a) i donošenju zakonodavstva na temelju „supsidijarne“ pravne osnove (članak 352. UFEU-a).

Suglasnost Parlamenta (običnom većinom) potrebna je i u važnim **nezakonodavnim postupcima**, u sljedećim slučajevima:

- kada Vijeće usvaja određene međunarodne sporazume o kojima je pregovarala Unija, osim onih koji se isključivo odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku; postupak suglasnosti koristi se za sporazume koji obuhvaćaju područja na koja se primjenjuje redovni zakonodavni postupak, ali i za, između ostalog, sporazume o pridruživanju i sporazume koji imaju važne proračunske posljedice za Uniju (članak 218. UFEU-a);
- u slučajevima teškog kršenja temeljnih prava (članak 7. UEU-a);
- za pristupanje novih država članica EU-u (članak 49. UEU-a);
- za mehanizme za izlazak iz EU-a (članak 50. UEU-a).

7.2. Delegirani i provedbeni akti

Većina zakonodavstva EU-a sadržava odredbe kojima se Komisiji omogućuje donošenje delegiranih ili provedbenih akata. Davanje ovlasti Komisiji za donošenje odluka u okviru jednog od tih dvaju postupaka može, na primjer, biti potrebno u slučaju kada su nužne tehničke izmjene, kada se određene tvari ili proizvodi trebaju odobriti ili zabraniti ili kada je potrebna ujednačena primjena u državama članicama. Kada se takve odluke trebaju donijeti brzo, fleksibilno i/ili kada je za njih potrebna dodatna tehnička intervencija, redovni zakonodavni postupak mogao bi biti prezahtjevan. Odluke donesene na temelju tih postupaka, iako često detaljne i tehničke naravi, mogu biti politički važne i imati znatan utjecaj na zdravlje, okoliš i gospodarstvo te mogu izravno utjecati na građane, poduzeća i cjelokupne sektore gospodarstva.

Uvođenjem **delegiranih akata** Ugovorom iz Lisabona (članak 290. UFEU-a) (mjere koje se općenito primjenjuju u svrhu izmjene ili dopune određenih dijelova temeljnog akta koji nisu ključni) ojačane su ovlasti Parlamenta: njegovo pravo veta neograničeno je te se njime u bilo kojem trenutku može opozvati ovlast Komisije za donošenje delegiranih akata u skladu s danim temeljnim aktom. U slučaju **provedbenih akata** (članak 291. UFEU-a) ovlasti Parlamenta su ograničene i on nema pravo uložiti veto. Stoga je odluka o tome hoće li se Komisiji prenijeti delegirane ili provedbene ovlasti, kao i izbor između tih ovlasti, vrlo važna i njome se definira uloga naknadne kontrole koju Parlament ima. Suzakonodavci moraju donijeti tu odluku u temeljnog aktu tijekom zakonodavnog postupka.

Budući da institucije različito tumače članke 290. i 291. UFEU-a, često se pojavljuju problemi tijekom pregovora u vezi s tim odabirom. Stoga Konferencija predsjednika od 2012. prati sporazume postignute u zakonodavnim pregovorima¹, kako bi se osiguralo da se poštaju članci 290. i 291. UFEU-a te pripadajuća institucijska prava Parlamenta, na temelju redovitog ocjenjivanja koje provodi Konferencija predsjednika odborâ. Pitanje delegiranih akata bilo je jedna od glavnih tema u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva iz 2016. (vidi okvir 11. u poglavlju 8.).

¹ Vidi Odluku Konferencije predsjednika od 19. travnja 2012. Ako Konferencija predsjednika smatra da određeni sporazum ne štiti institucijska prava Parlamenta, neće dati predmet na glasovanje na plenarnoj sjednici kako bi se postigao sporazum u prvom čitanju.

8. MEĐUINSTITUCIJSKI SPORAZUM O BOLJOJ IZRADI ZAKONODAVSTVA

Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva¹, kojim se zamjenjuje Međuinstitucijski sporazum iz 2003., stupio je na snagu 13. travnja 2016. Temelji se na nekoliko ranijih sporazuma i izjava usmjerenih na uvođenje dobrih praksi te ih nadopunjuje. Njime se utvrđuje niz inicijativa i postupaka kojima je svrha bolja izrada zakonodavstva (vidi uokviren i tekst) te se podsjeća na važnost metode Zajednice i općih načela prava Unije kao što su demokratski legitimitet, supsidijarnost, proporcionalnost i pravna sigurnost. Sporazumom se promiče transparentnost i naglašava da bi zakonodavstvo Unije trebalo građanima, dužnosnicima i poduzećima omogućiti da lako razumiju svoja prava i obveze, izbjegavati prekomjerne propise i administrativna opterećenja i biti praktično za provedbu.

Parlamentu je bilo važno da se ovim Sporazumom nadopuni, ali ne i zamijeni Okvirni sporazum s Komisijom iz 2010. Parlament i Komisija objavili su stoga izjavu kojom se pojašnjava da se Sporazumom ne dovodi u pitanje Okvirni sporazum iz 2010².

Okvir 11. – Sažetak Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva iz 2016.

Novi sporazum između Parlamenta, Vijeća i Komisije odnosi se, među ostalim, na:

- **Višegodišnje i godišnje planiranje programa** (članci 4. – 11.) Parlament, Vijeće i Komisija sudjelovat će zajednički u godišnjem i višegodišnjem planiranju programa, provodeći time članak 17. Ugovora o Europskoj uniji. Tri će institucije na početku novog zakonodavnog saziva sastaviti zajedničke zaključke o glavnim političkim ciljevima i prioritetima i zajedničku izjavu o višegodišnjem međuinstitucijskom planiranju programa, u kojoj će se utvrditi predmeti koje treba prioritetno riješiti, ne dovodeći u pitanje ovlasti suzakonodavaca u skladu s Ugovorima. Valja napomenuti da su u prosincu 2016. predsjednici Parlamenta, Vijeća i Komisije potpisali prvu zajedničku izjavu o godišnjem međuinstitucijskom planiranju programa kojom su utvrđeni zakonodavni predmeti od najveće političke važnosti koji će dobiti prioritet u 2017. Drugi takav dokument potpisani je u prosincu 2017. te je uključivao zakonodavne prioritete do kraja 8. parlamentarnog saziva (2018. – 2019.). Uz to, cilj Međuinstitucijskog sporazuma je unaprijediti postupak povlačenja³ i za prijedloge akata Unije koje donose Parlament ili Vijeće u skladu s člankom 225. ili člankom 241. UFEU-a⁴.

¹ Sporazum o boljoj izradi zakonodavstva odražava se u reviziji Poslovnika Parlamenta, među ostalim, u članku 38. o zajedničkoj izjavi o godišnjem međuinstitucijskom planiranju programa i o povlačenjima prijedloga, članku 40. stavku 4. o razmjeni gledišta s Vijećem i Komisijom u slučaju osporavanja valjanosti ili primjerenoosti pravne osnove, članku 47. o zahtjevima EP-a za podnošenje izvješća o zakonodavnoj inicijativi, članku 49. o ubrzavanju zakonodavnih postupaka, članku 61. o međuinstitucijskoj razmjeni gledišta u slučaju promjena pravne osnove i članku 126. o zajedničkim zaključcima o višegodišnjem međuinstitucijskom planiranju programa.

² Izjava Europskog parlamenta i Komisije povodom donošenja međuinstitucijskog Sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. [SLL 124 od 13.5.2016., str. 1](#).

³ Vidi također okvir 3. u točki 2.3.

⁴ Vidi također okvir 5. u točki 3.1.

- **Bolji zakonodavni alati (stavci 12. – 24.):** Sporazumom je prepoznat pozitivan doprinos procjena učinka koje trima institucijama olakšavaju da donesu odluke na temelju prikupljenih informacija, no također se navodi da te procjene ne bi trebale zamijeniti političke odluke niti bi trebale uzrokovati neopravdane odgode rokova ili spriječiti suzakonodavce u podnošenju amandmana. Komisija će provoditi procjene učinka svih svojih zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa, delegiranih akata i provedbenih mjera za koje se očekuje da će imati važne posljedice na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Te procjene učinka moraju ispuniti više uvjeta utvrđenih sporazumom. Uz inicijative uključene u program rada Komisije ili u zajedničku izjavu bit će, kao opće pravilo, priložena procjena učinka. Parlament i Vijeće će provoditi procjene učinka na svoje važne amandmane, kada smatraju da je to primjerno i potrebno. Uz to, svrha je Sporazuma unaprijediti savjetovanje s javnošću i dionicima, potaknuti prije svega sudjelovanje MSP-ova i poboljšati ex post evaluaciju postojećeg zakonodavstva.
- **Odabir pravne osnove (stavak 25.):** U Sporazumu se utvrđuje da tri institucije razmjenjuju mišljenja ako je predviđena izmjena pravne osnove koja uključuje promjenu iz redovnog zakonodavnog postupka u posebni zakonodavni postupak ili nezakonodavni postupak. Naglašava se da Komisija nastavlja u potpunosti obnašati svoju ulogu kako bi se osiguralo poštovanje Ugovora i sudske prakse Suda.
- **Delegirani i provedbeni akti (stavci 26. – 31. i prilog):** Kako bi se riješili problemi koji se stalno ponavljaju u okviru međuinstucijskih pregovora u pogledu odabira između delegiranih i provedbenih akata, revidiran je i ovom sporazumu priložen Zajednički dogovor o delegiranim aktima, u kojem se, među ostalim, rješavaju i prigovori Vijeća o načinu savjetovanja sa stručnjacima u državama članicama. Vijeće smatra da će se time olakšati budući pregovori o odabiru vrste akta. U revidiranom Zajedničkom dogovoru pojašnjen je način savjetovanja, uz istodobno jamstvo jednakog pristupa svim informacijama za Parlament i Vijeće. Njime se također stručnjacima iz Parlamenta i Vijeća osigurava pristup stručnim skupinama Komisije koje se bave izradom delegiranih akata. Uz to se Sporazumom potvrdila potreba pokretanja pregovora o neobvezujućim kriterijima razgraničavanja. Sporazum je postignut nakon dvije godine pregovora te je odobren u proljeće 2019.¹ Suzakonodavci sada mogu koristiti te neobvezujuće kriterije kao vrstu smjernica pri odlučivanju o tome hoće li delegirati ovlasti i, ako hoće, koji će instrument odabrati. Potreba za povezivanjem čitavog postojećeg zakonodavstva s pravnim okvirom uvedenim Ugovorom iz Lisabona djelomično je ostvarena tijekom osmog saziva, dok se o ostatku tek treba pregovarati. Kako bi se povećala transparentnost i sljedivost svih različitih faza ciklusa donošenja delegiranog akta, krajem 2017. uspostavljen je zajednički funkcionalni registar delegiranih akata.
- **Transparentnost i koordinacija zakonodavnog postupka (stavci 32. – 39.):** Sporazumom se naglašava da Parlament i Vijeće, kao suzakonodavci, ravnopravno izvršavaju svoje ovlasti i da Komisija obavlja svoju ulogu posrednika, odnoseći se prema Parlamentu i Vijeću na ravnopravan način i poštujući u potpunosti uloge dodijeljene Ugovorima. Cilj Sporazuma jest zajamčiti međusobno izvještavanje među institucijama tijekom postupka, bolje usklađivanje rokova i, kada je potrebno, ubrzavanje zakonodavnog postupka, uz istovremeno poštovanje ovlasti suzakonodavaca. Potrebno je poboljšati komunikaciju tijekom čitavog zakonodavnog ciklusa, a ostvareni dogовори trebali bi se zajednički obznaniti, primjerice na zajedničkim konferencijama za medije. Radi veće

¹ [SLC 223, 3.7.2019.](#)

transparentnosti, sastavit će se zajednička baza podataka o stanju zakonodavnog postupka.

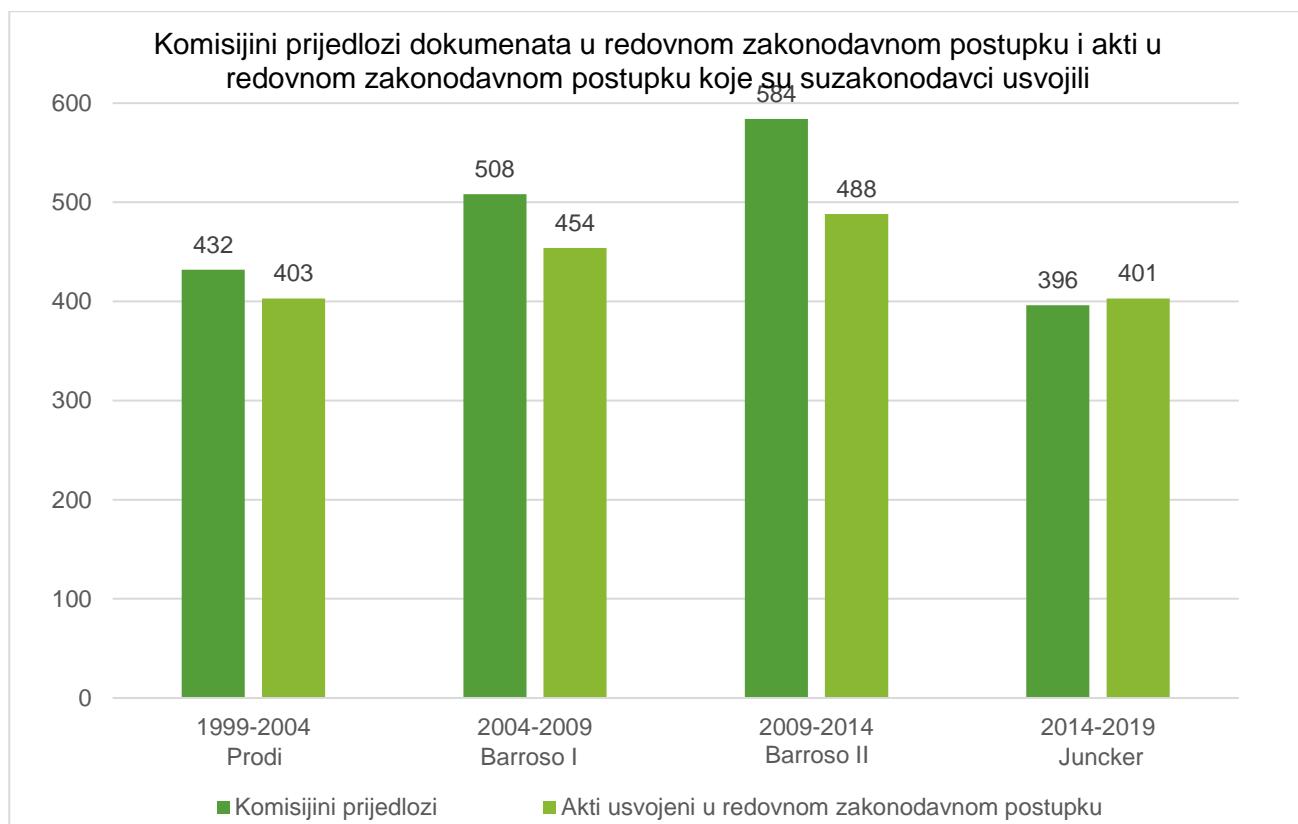
- **Međunarodni sporazumi (stavak 40.):** Dogovorena je „klauzula o sastanku“ kojom se institucije obvezuju da će započeti pregovore o poboljšanju praktičnih rješenja za suradnju i razmjenu informacija koje se odnose na pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma, uzimajući u obzir, među ostalim, provedbu članka 218. stavka 10. UFEU-a o pravu Parlamenta da ga se odmah i u potpunosti izvješće o svim fazama tog postupka. Pregovori su započeli tijekom osmog saziva i još uvijek nisu zaključeni.
- **Provedba i primjena zakonodavstva Unije (stavci 41. – 45.):** Sporazumom se države članice (koje kao takve nisu stranka ovog sporazuma) pozivaju da javnost jasno obavijeste o svim mjerama za prenošenje ili provedbu zakonodavstva Unije. Ako države članice odluče dodati elemente koji ni na koji način nisu povezani sa zakonodavstvom Unije koje provode, te bi dodatne elemente trebale utvrditi u aktu o prijenosu ili u povezanom dokumentu. Komisija će u svoje godišnje izvješće o provedbi zakonodavstva Unije upućenom Parlamentu i Vijeću uključiti upućivanja na te dodatne elemente, ako se smatra potrebnim¹.
- **Pojednostavljenje (stavci 46. – 48.):** Sporazumom se predviđa češća primjena tehnikе preinačivanja radi promicanja usklađivanja i međusobnog priznavanja, suradnje radi ažuriranja i pojednostavljivanja zakonodavstva i izbjegavanja prekomjernih propisa i administrativnih opterećenja za građane, uprave i poduzeća, uključujući MSP-ove, uz istodobno jamčenje ispunjenja ciljeva zakonodavstva. Uz svoj postojeći Program za primjerenošć i učinkovitost propisa (REFIT), Komisija će predstaviti godišnji pregled opterećenosti u kontekstu nastojanja Unije za pojednostavljivanjem postupaka. Kad god je to moguće, Komisija će brojčano odrediti potencijal regulatornog rasterećenja ili potencijalne uštede pojedinačnih prijedloga ili pravnih akata, te će također procijeniti mogu li se u okviru REFIT-a postaviti ciljevi za smanjenje opterećenja u određenim sektorima.
- **Provedba i praćenje Sporazuma (stavci 49. i 50.):** Sporazumom se tri institucije obvezuju da će se pobrinuti za to da imaju sredstva i resurse potrebne za provedbu Sporazuma. Zajednički i redovito će pratiti provedbu, na političkoj razini godišnjim raspravama i na tehničkoj razini u okviru Međuinstитucijske koordinacijske skupine.

¹Osim toga, u Sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva stoji da su tri institucije i dalje u potpunosti obvezne poštovati Zajedničku političku izjavu od 27. listopada 2011. o dokumentima o obrazloženjima (SL C 369, 17.12.2011., str. 15.) u kojoj su se institucije složile da će, ako postoji potreba da se dokumenti o obrazloženjima opravdaju, u uvodnoj izjavi biti navedeno da su se „države članice obvezale da će [...] uz obavijest o mjerama prenošenja priložiti jedan ili više dokumenata u kojima se objašnjava odnos između dijelova direktive i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata prenošenja“.

9. REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPAK U BROJKAMA

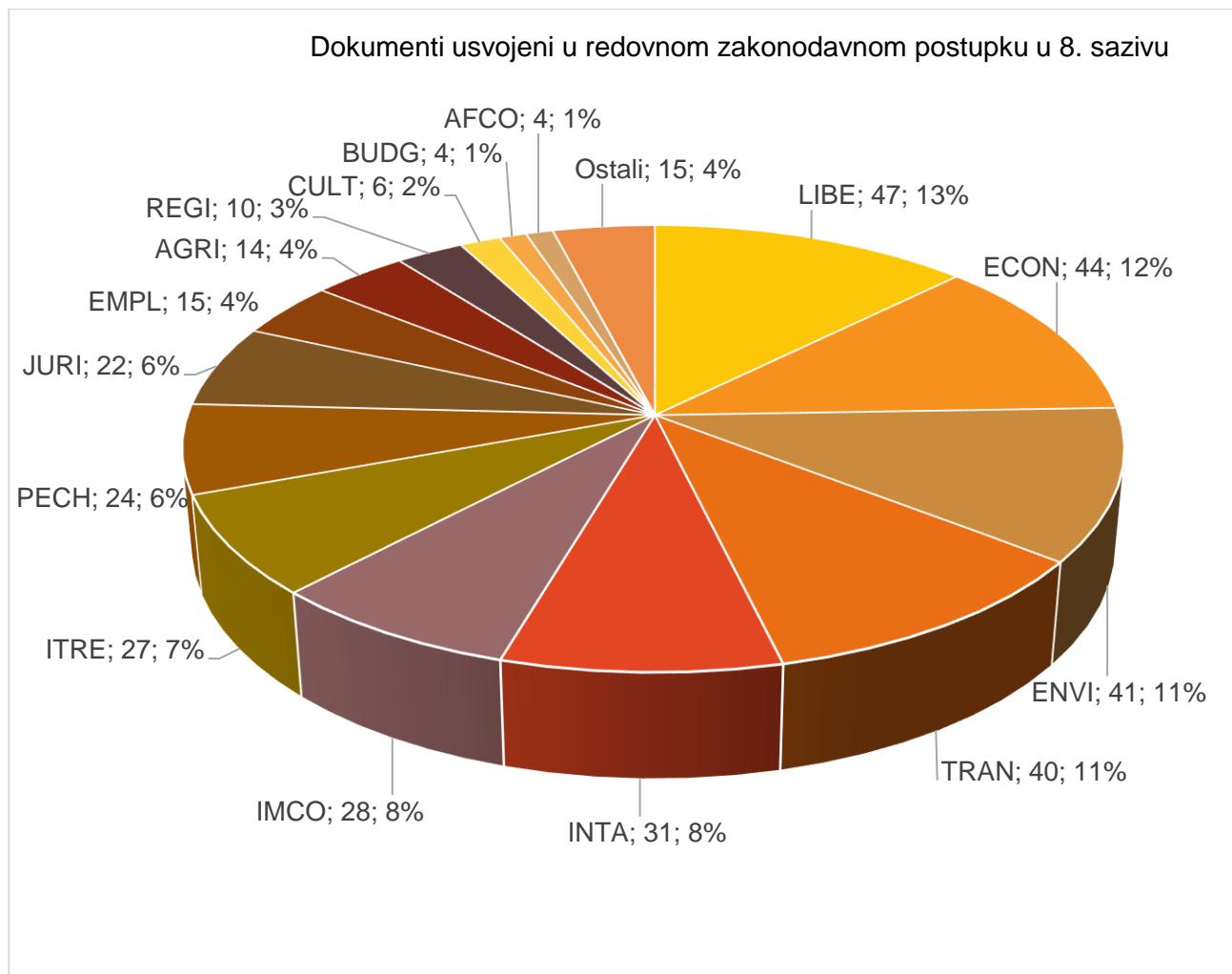
Od uvođenja postupka suodlučivanja prema Ugovoru iz Maastrichta 1993. relativna važnost postupka suodlučivanja u usporedbi s postupkom savjetovanja raste sa svakim parlamentarnim sazivom. To uvelike odražava postupno proširenje područja primjene „redovnoga zakonodavnog postupka” tijekom godina. Lako je promjena u početku bila postupna u Ugovoru iz Amsterdama i potom Ugovoru iz Nice, Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu u prosincu 2009., predstavlja istinsku preobrazbu zakonodavnog okvira EU-a i označava početak novog doba.

Tijekom osmog parlamentarnog saziva suzakonodavci su u okviru redovnog zakonodavnog postupka donijeli 401 akt. Lagani pad (20 %) u usporedbi s prethodnim sazivom može se lako objasniti: početak prethodnog saziva Parlamenta (sedmi saziv) podudarao se sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (prosinac 2009.), a velik broj prijedloga sektorskih programa za VFO za razdoblje 2014. – 2020., koji je Komisija podnijela u drugoj polovini 2011., zaključen je prije izbora 2014. te je Junckerova Komisija svjesno predložila manje zakonodavstva.

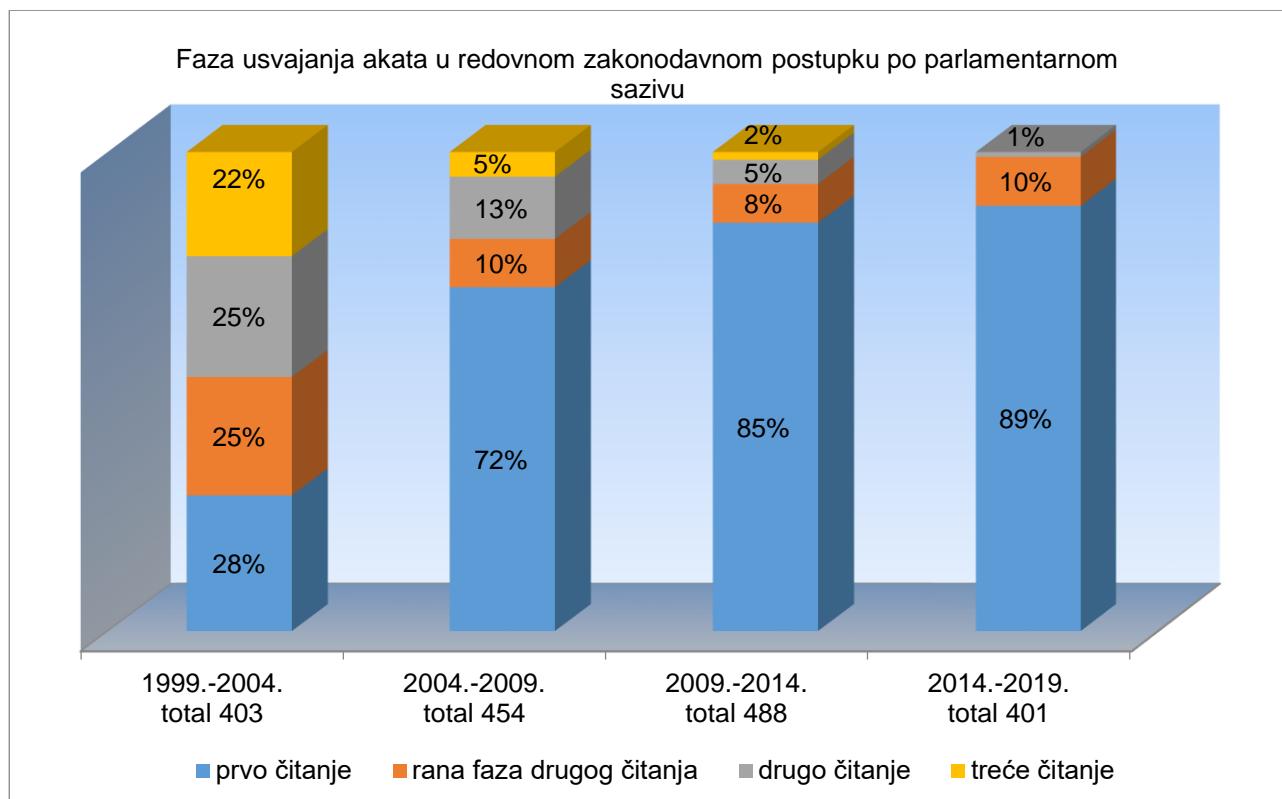


Raspodjela usvojenih (i potpisanih) dokumenata u redovnom zakonodavnom postupku (ne uključujući kodifikaciju) među odborima Parlamenta potvrđuje prioritetna područja politike u posljednjih nekoliko godina (pravosude i unutarnji

poslovi, ekonomski pitanja, okoliš). Kao i u prethodnim sazivima, velikom većinom prijedloga u okviru redovnog zakonodavnog postupka bavilo se svega nekoliko odbora: više od 50 % – pet odbora te 75 % – osam odbora.



Činjenicom da su predmeti u redovnom zakonodavnom postupku u 99 % slučajeva usvojeni u prvom čitanju ili u ranoj fazi drugog čitanja, što je povećanje u odnosu na kombinirani zbroj od 93 % u prethodnom zakonodavnom sazivu, potvrđena je tendencija prema postizanju dogovora u ranoj fazi zakonodavnog postupka.



Logična posljedica zaključivanja većeg broja predmeta u prvom čitanju ili u ranoj fazi drugog čitanja je manje predmeta koji dođu do faze drugog čitanja ili postupka mirenja odnosno do zadnje prilike za postizanje dogovora. U posljednjem zakonodavnom sazivu (2014. – 2019.) prvi put od uvođenja postupka suodlučivanja u okviru Ugovora iz Maastrichta (1993.) nije bilo postupka mirenja. Završeno je samo 4 postupka u drugom čitanju (tj. 1 %), a od kraja 2015. nijedan od njih nije proveden. Povećao se udio predmeta koji su bili u fazi drugog čitanja. To se gotovo isključivo može pripisati činjenici da je velik broj stajališta EP-a u prvom čitanju (82) prenesen iz sedmog saziva.

U zadnjem zakonodavnom razdoblju prosječno trajanje postupaka za predmete koji se usvajaju u prvom čitanju bilo je malo manje od 18 mjeseci (u usporedbi sa 17 mjeseci u prethodnom sazivu Parlamenta). Za akte usvojene u ranoj fazi drugog čitanja trebalo je u prosjeku 39 mjeseci, dok je za akte usvojene u drugom čitanju trebalo 40 mjeseci.

Treba napomenuti da u iznimnim slučajevima suzakonodavci mogu djelovati vrlo brzo, kao na primjer u slučaju Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU), za koje je bilo potrebno 6 mjeseci od početka do kraja (neki prijedlozi povezani s Brexitom bili su usvojeni još brže). Međutim, općenito govoreći, Parlament i Vijeće priznaju da je za pregovaranje i donošenje (često složenog) zakonodavstva potrebno vrijeme (i da je potrebno uzeti u obzir također zahtjeve u pogledu višejezičnosti).

	1999. – 2004.	2004. – 2009.	2009. – 2014.	2014.-2019.
prvo čitanje	11 mjeseci	16 mjeseci	17 mjeseci	18 mjeseci
drugo čitanje	24 mjeseca	29 mjeseci	32 mjeseca	39 mjeseci
treće čitanje	31 mjesec	43 mjeseca	29 mjeseci	/
Ukupno prosječno trajanje	22 mjeseca	21 mjesec	19 mjeseci	20 mjeseci

10. TERMINOLOGIJA

A. Institucije Unije

- **Europski parlament:** vidi poglavlje 2.1.
- **Vijeće:** vidi poglavlje 2.2.
- **Europska komisija:** vidi poglavlje 2.3.
- **Europsko vijeće:** vidi poglavlje 2.4.
- **Sud Europske unije:** vidi poglavlje 2.4.
- **Europska središnja banka (ESB):** vidi poglavlje 2.4.

B. Tijela Unije

- **Odbor regija:** vidi poglavlje 2.4.
- **Europski gospodarski i socijalni odbor:** vidi poglavlje 2.4.

C. Nacionalni parlamenti

- **Protokoli br. 1 i 2:** vidi poglavlje 2.4.
- **Žuti karton:** vidi poglavlje 2.4.
- **Narančasti karton:** vidi poglavlje 2.4.
- **Obrazloženo mišljenje:** vidi poglavlje 2.4.

D. Ugovori i postupci

- **Ugovor iz Lisabona, Ugovor iz Nice, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Maastrichta:** vidi poglavlje 1. i okvir 1.
- **Ugovor o Europskoj uniji (UEU):** vidi poglavlje 1.
- **Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU):** vidi poglavlje 1. i Prilog I. za relevantne članke o redovnom zakonodavnom postupku
- **Redovni zakonodavni postupak:** vidi, među ostalim, poglavlje 1. i Prilog I.
 - **Prvo čitanje:** vidi točke 3.2. i 4.3. te okvir 10. u poglavlju 4.
 - **Sporazum u ranoj fazi drugog čitanja:** vidi točke 3.2.2. i 4.3.1. te okvir 10. u poglavlju 4.
 - **Drugo čitanje:** vidi točke 3.3. i 4.3. te okvir 10. u poglavlju 4.
 - **Mirenje i treće čitanje:** vidi točke 3.4. i 5. te okvir 10. u poglavlju 4.
- **Posebni zakonodavni postupci:** vidi poglavlje 7.
 - **Savjetovanje:** vidi točku 7.1.1.
 - **Suglasnost:** vidi točku 7.1.2.
- **Delegirani i provedbeni akti:** vidi točku 7.2.

E. Tijela, akteri, postupak odlučivanja u institucijama

Europski parlament:

Tijela i akteri

- **Konferencija predsjednika:** vidi okvir 2. u poglavlju 2.1.
- **Predsjedništvo:** vidi okvir 2. u poglavlju 2.1.
- **Konferencija predsjednika odbora:** vidi okvir 2. u poglavlju 2.1.
- **Predsjednik (i potpredsjednici):** vidi poglavlje 2.1.
- **Koordinatori:** vidi poglavlje 2.1.
- **Izvjestitelj i izvjestitelji u sjeni:** vidi poglavlje 2.1.
- **Izvjestitelj za mišljenje:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Sastanci izvjestitelja u sjeni:** vidi točku 3.2.1.

Savjetovanje raznih odbora tijekom redovnog zakonodavnog postupka

- **Nadležni odbor ili vodeći odbor:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Odbor koji daje mišljenje:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Pridruženi odbor:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Zajednički odbor:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Postupak prema članku 56+:** vidi bilješku za okvir 6. u točki 3.2.1.

Donošenje odluka

- **Poslovnik:** vidi točku 4.3., okvir 12. u poglavlju 8., poglavlje 11. i Prilog II.
- **Kodeks ponašanja:** vidi Prilog III.
- **Pragovi:** vidi okvir 12. u poglavlju 8.
- **Isključiva nadležnost:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Dijeljena nadležnost:** vidi okvir 6. u točki 3.2.1.
- **Obična većina:** vidi okvir 8. u točki 3.2.1.
- **Kvalificirana većina:** vidi okvir 8. u točki 3.2.1.
- **Usmeni amandmani:** vidi točku 3.2.1.
- **Poimenično glasovanje u odboru:** vidi točku 3.2.1.

Vijeće:

Tijela

- **Predsjedništvo Vijeća:** vidi točku 2.2. i Prilog IV.
- **Coreper I. i II.** vidi poglavlje 2.2.
- **Posebni odbor za poljoprivredu:** vidi bilješku u poglavlju 2.2.
- **Skupina Antici:** vidi točke 2.2. i 4.4.2.
- **Skupina Mertens:** vidi točke 2.2. i 4.4.2.
- **Radna skupina:** vidi točke 2.2. i 4.4.2.

Donošenje odluka

- **Poslovnik:** vidi točke 2.2. i 11.
- **Opći pristup:** vidi točke 3.2.2. i 3.4.2.
- **Izvješće o napretku:** vidi točku 3.2.2.
- **Obična većina:** vidi okvir 8. u točki 3.2.1.
- **Kvalificirana većina:** vidi okvir 8. u točki 3.2.1.
- **Točke A i B:** vidi poglavlje 2.2.

Komisija

Tijela i akteri

- **Kolegij povjerenika:** vidi točke 2.3. i 4.4.3.
- **Predsjednik i potpredsjednici:** vidi poglavlje 2.3.
- **Skupina za međuinstitucijske odnose:** vidi poglavlje 2.3.

Donošenje odluka

- **Poslovnik:** vidi točke 2.3. i 11.
- **Povlačenja:** vidi okvir 3. u točki 2.3.
- **Zelena knjiga i bijela knjiga:** vidi poglavlje 2.3.

F. Službe u Glavnem tajništvu Europskog parlamenta

- **LEGI: Odjel za zakonodavna pitanja (nekadašnji** Odjel za postupke mirenja i suodlučivanja – CODE) (Glavna uprava za unutarnju politiku Unije, Uprava za zakonodavnu i odborsku koordinaciju) nudi podršku, savjete i koordinaciju u vezi sa zakonodavnim, postupovnim i institucionalnim pitanjima. Ima pregled nad svim tekućim predmetima u okviru redovnog zakonodavnog postupka i pomaže u rješavanju postupovnih, horizontalnih i posebnih pitanja, posebno tijekom međuinstitucijskih zakonodavnih pregovora kada pomaže zastupnicima, klubovima zastupnika i tajništвima odbora. Odjel promiće dosljednost u zakonodavnom radu parlamentarnih odbora, među ostalim i razmjenom najboljih praksi te organiziranjem neformalnih mreža i osposobljavanja. Raspolaže i posebnim stručnim znanjem o aspektima koji se odnose na delegirane i provedbene akte te održava kontakt s drugim institucijama u međuinstitucijskim pitanjima povezanima s redovnim zakonodavnim postupkom. Osim toga, djeluje kao tajniшvo tijekom trećeg čitanja u redovnom zakonodavnom postupku (tj. tijekom postupaka mirenja). Odjel LEGI također pomaže u organiziranju potpisivanja završnih verzija zakonodavnih tekstova od strane Parlamenta i Vijeća.
- **COORDLEG: Odjel za odborsku koordinaciju i zakonodavno planiranje** (Glavna uprava za unutarnju politiku Unije, Uprava za zakonodavnu i odborsku koordinaciju) organizira sastanke Konferencije predsjednika odbora i pomaže predsjedniku, priprema preporuke Konferencije predsjednika odbora za dnevni red budućih sjednica, bavi se pitanjima koja se odnose na nadležnosti pojedinih odbora i njihovu

suradnju, prati radni program Komisije, pazi na usklađenost raznih aktivnosti odbora (konstituirajuće sjednice, saslušanja kandidata za povjerenike, izvješća o vlastitoj inicijativi, programi saslušanja, službena putovanja i aktivnosti nacionalnih parlamenta) i savjetuje tajništva odbora o proceduralnim i organizacijskim pitanjima, prije svega razmjenom najboljih praksi.

- **DLA:** Upravu za zakonodavne akte (Glavna uprava Predsjedništva) čine pravnici lingvisti Parlamenta. Pravnici lingvisti, koji rade na sva 24 jezika, među ostalim zadaćama pomažu zastupnicima, klubovima zastupnika i tajništima odbora u sastavljanju nacrta zakonodavnih akata tijekom zakonodavnog postupka te su, zajedno s Vijećem, nadležni za pravno lingvističku finalizaciju svih akata usvojenih redovnim zakonodavnim postupkom. Kada je riječ o radu projektnih timova, pravnik lingvist koji prati određeni zakonodavni predmet također pruža proceduralnu pomoć i pomoć oko planiranja za kasnije faze zakonodavnog procesa i djeluje kao osoba za kontakt između tajništva odbora i drugih službi Glavne uprave predsjedništva.
- **LS:** Zadaci Pravne službe dvojaki su: ona savjetuje Parlament o pravnim pitanjima i djeluje kao njegov pravni zastupnik. U svojoj savjetodavnoj ulozi Pravna služba pomaže političkim tijelima Parlamenta (predsjedniku, Predsjedništvu, kvestorima i parlamentarnim odborima) i njegovu Glavnom tajništvu tijekom čitavog zakonodavnog ciklusa. Daje neovisna pravna mišljenja i kontinuirano pomaže parlamentarnim odborima. Istovremeno, članovi Pravne službe zastupaju Parlament pred Sudom Europske unije i Općim sudom kada se osporava zakonodavstvo o kojem su zajednički odlučili Parlament i Vijeće.

11. KORISNE POVEZNICE

Parlament	www.europarl.europa.eu
Poslovnik	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+TOC+DOC+XML+V0//HR
Internetska stranica o redovnom zakonodavnom postupku (uključujući statistiku)	http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/home.html
Zakonodavni opservatorij (baza podataka o međuinstitucijskom donošenju odluka):	<p>http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do</p> <p>O redovnom zakonodavnom postupku dostupni su, među ostalim, sljedeći dokumenti:</p> <p><i>Prvo čitanje u Parlamentu:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacrt i konačno izvješće koje sastavlja izvjestitelj i usvaja nadležni odbor (isto vrijedi i za mišljenja koja pripremaju odbori) • Amandmani na prijedlog Komisije podneseni u odboru • Amandmani podneseni na plenarnoj sjednici • Donošenje stajališta u prvom čitanju u Parlamentu <p><i>Druge čitanje u Parlamentu:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacrt i konačna preporuka za drugo čitanje koje sastavlja izvjestitelj i usvaja vodeći odbor • Amandmani na prijedlog Vijeća u prvom čitanju podneseni u odboru • Amandmani podneseni na plenarnoj sjednici • Donošenje stajališta u drugom čitanju u Parlamentu <p><i>Mirenje i treće čitanje:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zajednički tekstovi koje je odobrio Odbor za mirenje • Treće čitanje u Parlamentu <p><i>Međuinstitucijski pregovori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pregovarački mandat Europskog parlamenta • Privremeni sporazum

Vijeće	https://www.consilium.europa.eu/hr/
Poslovnik	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0937&qid=1504538146636&from=EN
Javni registar dokumenata Vijeća	https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/public-register/
Komisija	https://ec.europa.eu/commission/index_hr
Poslovnik	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0138&from=EN
Praćenje zakonodavnog postupka	https://ec.europa.eu/info/law/track-law-making_hr
Platforma Refit	https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_hr
Savjetovanja	https://ec.europa.eu/info/consultations_hr
Procjene učinka i program rada za planirane zakonodavne prijedloge	https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_hr.htm
Ugovori	
Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR
Popis pravnih osnova za redovni zakonodavni postupak u skladu s Ugovorom iz Lisabona ¹	List_of_legal_bases.pdf">http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/89445f93-5ccc-405a-b0dd-d37f09c4a9e9>List_of_legal_bases.pdf
Međuinstitucijski sporazumi	
Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva (2016.)	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=HR
Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije (2010.)	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32010Q1120(01)
Zajednička izjava o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja (2007.)	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007C0630(01)&from=EN
Ostalo (alati za pretraživanje)	

¹ Preuzeto iz A6-0013/2008, Izvješće o Ugovoru iz Lisabona 2007/2286 (INI).

EUR-Lex	http://eur-lex.europa.eu/homepage.html
Ured za publikacije Europske unije (Ured za publikacije)	https://publications.europa.eu/hr/home
Evidencija delegiranih akata	https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home
Kriteriji razgraničenja	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019Q0703(01)&from=EN

PRILOZI

PRILOG I. – Članak 294. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. Kada se u Ugovorima za donošenje akta upućuje na redovni zakonodavni postupak, primjenjuje se sljedeći postupak.

2. Komisija podnosi prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću.

Prvo čitanje

3. Europski parlament usvaja svoje stajalište u prvom čitanju i dostavlja ga Vijeću.

4. Ako Vijeće odobri stajalište Europskog parlamenta, dotični akt usvaja se u tekstu koji odgovara stajalištu Europskog parlamenta.

5. Ako Vijeće ne odobri stajalište Europskog parlamenta, ono usvaja svoje stajalište u prvom čitanju i dostavlja ga Europskom parlamentu.

6. Vijeće detaljno obavješćuje Europski parlament o razlozima na temelju kojih je usvojilo stajalište u prvom čitanju. Komisija iscrpno obavješćuje Europski parlament o svom stajalištu.

Drugo čitanje

7. Ako u roku od tri mjeseca od takva priopćenja Europski parlament:

- a) odobri stajalište Vijeća u prvom čitanju ili ne doneše odluku, smatra se da je dotični akt usvojen u tekstu koji odgovara stajalištu Vijeća;
- b) većinom svojih zastupnika odbije stajalište Vijeća u prvom čitanju, smatra se da predloženi akt nije usvojen;
- c) većinom svojih zastupnika predloži izmjene stajališta Vijeća u prvom čitanju, tako izmijenjeni tekst upućuje se Vijeću i Komisiji, koji o tim izmjenama daju mišljenje.

8. Ako u roku od tri mjeseca od zaprimanja izmjena Europskog parlamenta Vijeće, odlučujući kvalificiranim većinom:

- a) odobri sve te izmjene, smatra se da je dotični akt usvojen;
- b) ne odobri sve izmjene, predsjednik Vijeća, u dogovoru s predsjednikom Europskog parlamenta, u roku od šest tjedana saziva Odbor za mirenje.

9. Vijeće odlučuje jednoglasno o izmjenama o kojima je Komisija donijela negativno mišljenje.

Mirenje

10. Odbor za mirenje, koji je sastavljen od članova Vijeća ili njihovih predstavnika te od jednakog broja predstavnika Europskog parlamenta, ima zadatak u roku od šest tjedana od svog sazivanja kvalificiranom većinom članova Vijeća ili njihovih predstavnika i većinom predstavnika Europskog parlamenta postići dogovor o zajedničkom tekstu na temelju stajališta Europskog parlamenta i Vijeća u drugom čitanju.

11. Komisija sudjeluje u radu Odbora za mirenje i poduzima sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stajališta Europskog parlamenta i Vijeća.

12. Ako u roku od šest tjedana od svog sazivanja Odbor za mirenje ne odobri zajednički tekst, smatra se da predloženi akt nije usvojen.

Treće čitanje

13. Ako u tom roku Odbor za mirenje odobri zajednički tekst, Europski parlament i Vijeće imaju svaki na raspolaganju rok od šest tjedana od tog odobrenja da usvoje predmetni akt u skladu sa zajedničkim tekstrom, pri čemu Europski parlament odlučuje većinom danih glasova, a Vijeće kvalificiranom većinom. Ako to ne učine, smatra se da predloženi akt nije usvojen.

14. Na inicijativu Europskog parlamenta ili Vijeća rokovi od tri mjeseca, odnosno šest tjedana iz ovog članka produljuju se za najviše mjesec dana, odnosno dva tjedna.

Posebne odredbe

15. Kada se, u slučajevima predviđenima Ugovorima, zakonodavni akt uputi u redovni zakonodavni postupak na inicijativu skupine država članica, na preporuku Europske središnje banke ili na zahtjev Suda, ne primjenjuju se stavak 2., druga rečenica stavka 6. i stavak 9.

U tim slučajevima Europski parlament i Vijeće Komisiji dostavljaju predloženi akt sa svojim stajalištima u prvom i drugom čitanju. Europski parlament ili Vijeće mogu zatražiti mišljenje Komisije tijekom čitavog postupka, koje Komisija može dati i na vlastitu inicijativu. Ako to smatra potrebnim, Komisija može u skladu sa stavkom 11. sudjelovati i u Odboru za mirenje.

PRILOG II. – Pravila koja se odnose na redovni zakonodavni postupak

Odjeljak 1. – Prvo čitanje	
Članak 59.	(glasovanje na plenarnoj sjednici)
Članak 60.	(vraćanje predmeta)
Članak 62.	(sporazum)
Odjeljak 2. – Drugo čitanje	
Članak 63.	(stajalište Vijeća)
Članak 64.	(rokovi)
Članak 65.	(odbor)
Članak 66.	(plenarna sjednica)
Članak 67.	(glasovanje)
Članak 68.	(dopuštenost)
Članak 69.	(sporazum)
Odjeljak 3. – Međuinstitucijski pregovori	
Članak 70.	(opće odredbe)
Članak 71.	(prvo čitanje u EP-u)
Članak 72.	(rana faza drugog čitanja)
Članak 73.	(drugo čitanje)
Članak 74.	(vođenje pregovora)
Odjeljak 4. – Mirenje i treće čitanje	
Članak 75.	(rokovi)
Članak 76.	(sazivanje Odbora za mirenje)
Članak 77.	(izaslanstvo)
Članak 78.	(zajednički tekst)

Članak 59.: Glasovanje u Parlamentu – prvo čitanje

1. Parlament može odobriti, izmijeniti ili odbiti nacrt zakonodavnog akta.
2. Parlament prvo glasuje o svim prijedlozima za trenutačno odbacivanje nacrta zakonodavnog akta koje je u pisanom obliku podnio nadležni odbor, klub zastupnika ili zastupnici koji dosežu barem niski prag.

U slučaju prihvatanja prijedloga za odbijanje, predsjednik traži da institucija iz koje prijedlog potječe povuče nacrt zakonodavnog akta.

Ako institucija iz koje prijedlog potječe to učini, predsjednik postupak proglašava zaključenim.

Ako institucija iz koje prijedlog potječe ne povuče nacrt zakonodavnog akta, predsjednik objavljuje da je prvo čitanje u Parlamentu zaključeno, osim ako na prijedlog predsjednika ili izvjestitelja nadležnog odbora ili kluba zastupnika ili zastupnika koji dosežu barem niski prag Parlament ne odluči vratiti predmet nadležnom odboru na ponovno razmatranje.

Ako se taj prijedlog za odbijanje ne prihvati, Parlament zatim postupa u skladu sa stavcima 3., 4. i 5.

3. Pri glasovanju se daje prioritet privremenim sporazumima koje je podnio nadležni odbor na temelju članka 74. stavka 4. i o njima se glasuje jedinstvenim glasovanjem, osim ako Parlament na zahtjev kluba zastupnika ili zastupnika koji dosežu barem niski prag ne odluči umjesto toga prijeći na glasovanje o amandmanima u skladu sa stavkom 4. U tom slučaju Parlament također odlučuje hoće li se odmah glasovati o amandmanima. Ako to nije slučaj, Parlament određuje novi rok za amandmane i glasovanje se održava na nekoj od sljedećih dnevnih sjednica.

U slučaju prihvatanja privremenog sporazuma jedinstvenim glasovanjem, predsjednik objavljuje da je prvo čitanje u Parlamentu zaključeno.

Ako sporazum ne uspije osigurati većinu glasova u jedinstvenom glasovanju, predsjednik određuje novi rok za amandmane na nacrt zakonodavnog akta. O tim se amandmanima zatim glasuje na nekoj od sljedećih dnevnih sjednica kako bi Parlament zaključio svoje prvo čitanje.

4. Osim u slučajevima kada se prihvati prijedlog odbijanja u skladu sa stavkom 2. ili privremeni sporazum u skladu sa stavkom 3., svi amandmani na nacrt zakonodavnog akta stavljuju se na glasovanje, uključujući, ako je primjenjivo, pojedinačne dijelove privremenog sporazuma ako su podneseni zahtjevi za glasovanje po dijelovima ili odvojeno glasovanje ili suprotni amandmani.

Prije glasovanja o amandmanima u Parlamentu predsjednik može pozvati Komisiju da iznese svoje stjalište te pozvati Vijeće da iznese primjedbe.

Nakon glasovanja o tim amandmanima Parlament glasuje o nacrtu zakonodavnog akta u cijelosti, bilo da je izmijenjen ili nije.

Usvoji li se nacrt zakonodavnog akta u cijelosti, bilo da je izmijenjen ili nije, predsjednik objavljuje da je prvo čitanje zaključeno, osim ako Parlament na prijedlog predsjednika nadležnog odbora ili izvjestitelja nadležnog odbora ili kluba zastupnika ili zastupnika koji dosežu barem niski prag ne odluči vratiti predmet nadležnom odboru na međuinstucijske pregovore u skladu s člancima 60. i 74.

Ako cijeli nacrt zakonodavnog akta, izmijenjen ili ne, ne dobije većinu danih glasova, predsjednik objavljuje da je prvo čitanje zaključeno, osim ako Parlament na prijedlog predsjednika nadležnog odbora ili izvjestitelja nadležnog odbora ili kluba zastupnika ili zastupnika koji dosežu barem niski prag ne odluči vratiti predmet nadležnom odboru na ponovno razmatranje.

5. Nakon glasovanja iz stavaka 2., 3. i 4. te glasovanja koja su uslijedila nakon toga o amandmanima na nacrt zakonodavne rezolucije u vezi s postupovnim zahtjevima, ako ih je bilo, smatra se da je zakonodavna rezolucija donesena. Zakonodavna rezolucija izmjenjuje se, ako je potrebno, u skladu s člankom 203. stavkom 2. kako bi odražavala ishod glasovanja iz stavaka 2., 3. i 4.

Tekst zakonodavne rezolucije i stajališta Parlamenta predsjednik proslijeđuje Vijeću i Komisiji te, ako nacrt zakonodavnog akta potječe od njih, skupini država članica, Sudu Europske unije ili Europskoj središnjoj banci.

Članak 60.: Vraćanje nadležnom odboru

Ako se predmet vrati nadležnom odboru na ponovno razmatranje u skladu s člankom 59. ili na međuinstucijske pregovore u skladu s člankom 74., nadležni odbor usmeno ili pisanim putem izvještava Parlament u razdoblju od četiri mjeseca. Konferencija predsjednika može produljiti to razdoblje.

Nakon vraćanja predmeta odboru vodeći odbor mora, kao što je utvrđeno člankom 57., prije donošenja odluke o primjeni određenog postupka dopustiti pridruženom odboru da izabere amandmane koji su u njegovoj isključivoj nadležnosti, a posebno da izabere koji će se amandmani ponovno podnijeti na plenarnoj sjednici.

Nijedna odredba Poslovnika ne sprečava Parlament da nakon izvješća nadležnog odbora kojem je predmet vraćen odluči po potrebi održati završnu raspravu.

Članak 62.: Sporazum u prvom čitanju

Ako u skladu s člankom 294. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Vijeće obavijesti Parlament da je odobrilo stajalište Parlamenta, predsjednik nakon finalizacije u skladu s člankom 203. objavljuje u Parlamentu da je zakonodavni akt usvojen u tekstu koji odgovara stajalištu Parlamenta.

Članak 63.: Dostavljanje stajališta Vijeća

1. Dostavljanje stajališta Vijeća u skladu s člankom 294. Ugovora o funkcioniranju Europske unije odvija se u trenutku kad ga u Parlamentu objavi predsjednik. Predsjednik objavljuje stajalište nakon što je zaprimio dokumente koji sadržavaju stajalište, sve izjave uvedene u zapisnik Vijeća prilikom usvajanja stajališta, razloge na temelju kojih je Vijeće usvojilo to stajalište, te stajalište Komisije, propisno prevedene na sve službene jezike Europske unije. Predsjednik objavljuje stajalište tijekom prve sjednice nakon zaprimanja navedenih dokumenata.

Prije objave predsjednik ustanavljuje, nakon savjetovanja s predsjednikom nadležnog odbora, izvjestiteljem ili obojicom, da je zaprimljeni tekst doista stajalište Vijeća u prvom čitanju te da se ne primjenjuju okolnosti opisane u članku 61. U suprotnom, predsjednik zajedno s nadležnim odborom i po mogućnosti u dogовору с Vijećем traži odgovarajuće rješenje.

2. Smatra se da je stajalište Vijeća automatski upućeno nadležnom odboru u prvom čitanju na dan njegova priopćavanja Parlamentu.
3. Popis navedenih dostava objavljuje se u zapisniku sa sjednice zajedno s nazivima nadležnih odbora.

Članak 64.: Produljenje rokova

1. Na zahtjev predsjednika nadležnog odbora, predsjednik produljuje rokove za drugo čitanje u skladu s člankom 294. stavkom 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
2. Predsjednik obavještava Parlament o svakom produljenju rokova na temelju članka 294. stavka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, neovisno je li do takvih promjena došlo na inicijativu Parlamenta ili Vijeća.

Članak 65.: Postupak u nadležnom odboru

1. Stajalište Vijeća uvrštava se kao prioritetna točka dnevnog reda prvog sljedećeg sastanka nadležnog odbora nakon datuma njegove dostave. Vijeće može biti pozvano da predstavi svoje stajalište.
2. Ako nadležni odbor ne odluči drukčije, izvjestitelj u drugom čitanju isti je kao onaj u prvom čitanju.
3. Odredbe članka 68. stavaka 2. i 3. o dopuštenosti amandmana na stajalište Vijeća primjenjuju se na postupke u nadležnom odboru. Isključivo članovi ili stalni zamjenici u tom odboru imaju pravo podnosići prijedloge za odbijanje i amandmane. Odbor odlučuje većinom glasova.
4. Nadležni odbor podnosi preporuku za drugo čitanje u kojoj predlaže odobrenje, izmjenu ili odbijanje stajališta Vijeća. Preporuka uključuje kratko obrazloženje predložene odluke.

5. Članci 51., 52., 56. i 198. ne primjenjuju se tijekom drugog čitanja.

Članak 66.: Podnošenje Parlamentu

Stajalište Vijeća i, ako je dostupna, preporuka nadležnog odbora za drugo čitanje automatski se uvrštavaju u prijedlog dnevnog reda one sjednice u kojoj srijeda dolazi prije dana isteka razdoblja od tri mjeseca te je tom danu najbliža, ili prije isteka razdoblja od četiri mjeseca ako je rok produljen u skladu s člankom 64., osim ako je predmet prethodno razmatran na ranijoj sjednici.

Članak 67.: Glasovanje u Parlamentu – drugo čitanje

1. Parlament prvo glasuje o svim prijedlozima za trenutačno odbijanje stajališta Vijeća koje je u pisanom obliku podnio nadležni odbor, klub zastupnika ili zastupnici koji dosežu barem niski prag. Za prihvatanje takvog prijedloga za odbijanje potrebna je većina glasova zastupnika u Parlamentu.

U slučaju prihvatanja prijedloga za odbijanje stajalište Vijeća je odbijeno, a predsjednik u Parlamentu objavljuje da je zakonodavni postupak zaključen.

U slučaju neprihvatanja tog prijedloga za odbijanje, Parlament zatim postupa u skladu sa stavcima od 2. do 5.

2. Pri glasovanju daje se prioritet privremenom sporazumu koje je podnio nadležni odbor u skladu s člankom 74. stavkom 4. i o njemu se glasuje jedinstvenim glasovanjem, osim ako Parlament na zahtjev kluba zastupnika ili zastupnika koji dosežu barem niski prag ne odluči odmah prijeći na glasovanje o amandmanima u skladu sa stavkom 3.

Ako jedinstvenim glasovanjem privremeni sporazum dobije glasove većine zastupnika u Parlamentu, predsjednik u Parlamentu objavljuje da je drugo čitanje Parlamenta zaključeno.

Ako jedinstvenim glasovanjem privremeni sporazum ne dobije glasove većine zastupnika u Parlamentu, Parlament zatim postupa u skladu sa stavcima 3., 4. i 5.

3. Osim ako je prijedlog za odbijanje usvojen u skladu sa stavkom 1. ili ako je privremeni sporazum usvojen u skladu sa stavkom 2., provodi se glasovanje o svim izmjenama stajališta Vijeća, uključujući one sadržane u privremenom sporazumu koji je podnio nadležni odbor u skladu s člankom 74. stavkom 4. Izmjene stajališta Vijeća usvajaju se samo ako dobiju absolutnu većinu glasova zastupnika u Parlamentu.

Prije glasovanja o amandmanima predsjednik može pozvati Komisiju da iznese svoje stajalište te pozvati Vijeće da iznese primjedbe.

4. Neovisno o glasovanju Parlamenta protiv prvotnog prijedloga za odbijanje stajališta Vijeća na osnovi stavka 1., Parlament može na prijedlog predsjednika ili izvjestitelja nadležnog odbora ili kluba zastupnika ili zastupnika koji dosežu barem niski prag

razmotriti daljnji prijedlog za odbijanje nakon glasovanja o izmjenama iz stavaka 2. ili 3. Za prihvaćanje takvog prijedloga, potrebna je većina glasova zastupnika u Parlamentu.

U slučaju odbijanja stajališta Vijeća, predsjednik u Parlamentu objavljuje da je zakonodavni postupak zaključen.

5. Nakon glasovanja iz stavaka od 1. do 4. te svih glasovanja koja su uslijedila nakon toga o izmjenama nacrta zakonodavne rezolucije u vezi s postupovnim zahtjevima predsjednik objavljuje da je drugo čitanje Parlamenta zaključeno i smatra se da je zakonodavna rezolucija donesena. Zakonodavna se rezolucija izmjenjuje ako je to potrebno u skladu s člankom 203. stavkom 2. kako bi odražavala ishod glasovanja iz stavaka od 1. do 4. ili primjenu članka 69.

Tekst zakonodavne rezolucije i stajališta Parlamenta, ako postoji, predsjednik prosljeđuje Vijeću i Komisiji.

Ako nije podnesen prijedlog za odbijanje ili izmjenu stajališta Vijeća, smatra ga se odobrenim.

Članak 68.: Dopuštenost amandmana na stajalište Vijeća

1. Nadležni odbor, klub zastupnika ili zastupnici koji dosežu barem niski prag mogu podnosići amandmane na stajalište Vijeća na razmatranje u Parlamentu.
2. Amandman na stajalište Vijeća dopušten je samo ako je u skladu s člancima 180. i 181. te ako se njime nastoji:

- a) potpuno ili djelomično ponovno zauzeti stajalište koje je Parlament usvojio u prvom čitanju; ili
- b) postići kompromis između Vijeća i Parlamenta; ili
- c) izmijeniti dio teksta stajališta Vijeća koji nije bio uključen u prijedlog podnesen u prvom čitanju ili se od njega sadržajno razlikuje; ili
- d) uzeti u obzir novu činjenicu ili pravnu situaciju koja se pojavila nakon usvajanja stajališta Parlamenta u prvom čitanju.

Odluka predsjednika o tome da amandman proglaši dopuštenim ili nedopuštenim ne može se dovoditi u pitanje.

3. Ako su se nakon prvog čitanja održali izbori, ali nije došlo do pozivanja na članak 61., predsjednik može ukinuti ograničenja o dopuštenosti utvrđena u stavku 2.

Članak 69.: Sporazum u drugom čitanju

Ako se u roku određenom za podnošenje amandmana i glasovanje o amandmanima i prijedlozima za odbijanje ne podnese prijedlog za odbijanje stajališta Vijeća niti

amandman na to stajalište na temelju članaka 67. i 68., predsjednik u Parlamentu objavljuje da je predloženi akt donesen.

Članak 70.: Opće odredbe

U pregovore s drugim institucijama radi postizanja dogovora tijekom zakonodavnog postupka može se stupiti samo nakon donošenja odluke u skladu s člankom 71. ili 73. ili nakon odluke Parlamenta o vraćanju u međuinstitucijske pregovore. Takvi pregovori se vode uzimajući u obzir Kodeks ponašanja koji je utvrdila Konferencija predsjednika⁽¹⁾.

(1) Kodeks ponašanja za pregovore u okviru redovnih zakonodavnih postupka ([vidi Kompendij – dio C.2.](#))

Članak 71.: Pregovori prije prvog čitanja u Parlamentu

1. Ako je odbor usvojio zakonodavno izvješće u skladu s člankom 51. može, većinom glasova svojih članova, odlučiti o stupanju u pregovore na temelju tog izvješća.
2. Odluke o stupanju u pregovore objavljaju se na počeku sjednice koja se održava nakon usvajanja u odboru. Do kraja dana koji slijedi nakon dana objavljivanja odluke u Parlamentu zastupnici ili klub/klubovi zastupnika koji dosežu barem srednji prag mogu u pisanim obliku zatražiti da se glasuje o odluci odbora o stupanju u pregovore. Parlament o tim zahtjevima glasuje tijekom iste sjednice.

Ako zahtjev ne bude zaprimljen do roka utvrđenog u prvom podstavku, predsjednik o tome obavještava Parlament. Ako je zahtjev podnesen, predsjednik može, neposredno prije glasovanja, dati riječ jednom govorniku koji podržava odluku odbora o stupanju u pregovore i jednome koji je protiv te odluke. Svaki govornik može dati izjavu u trajanju od najdulje dvije minute.

3. Ako Parlament odbije odluku odbora o stupanju u pregovore, nacrt zakonodavnog akta i izvješće nadležnog odbora uvrštavaju se na dnevni red sljedeće sjednice, a predsjednik utvrđuje rok za amandmane. Primjenjuje se članak 59. stavak 4.
4. Pregovori mogu započeti bilo kada nakon isteka roka iz stavka 2. prvog podstavka i ako nije podnesen zahtjev da se odluci o stupanju u pregovore glasuje u Parlamentu. Ako je zahtjev podnesen, pregovori mogu započeti bilo kada nakon što se u Parlamentu odobri odluka odbora o stupanju u pregovore.

Članak 72.: Pregovori prije prvog čitanja u Vijeću

Ako je Parlament usvojio stajalište u prvom čitanju, to stajalište predstavlja mandat za pregovore s drugim institucijama. Nadležni odbor većinom glasova svojih članova može odlučiti stupiti u pregovore u bilo kojem trenutku nakon toga. Te se odluke objavljaju u Parlamentu tijekom sjednice nakon glasovanja u odboru i unose se u zapisnik.

Članak 73.: Pregovori prije drugog čitanja u Parlamentu

Ako je stajalište Vijeća u prvom čitanju upućeno nadležnom odboru, stajalište Parlamenta u prvom čitanju u skladu s odredbama članka 68. predstavlja mandat za sve pregovore s drugim institucijama. Nadležni odbor može odlučiti stupiti u pregovore u bilo kojem trenutku nakon toga.

Ako stajalište Vijeća u prvom čitanju sadrži elemente koji nisu obuhvaćeni nacrtom zakonodavnog akta ili stajalištem Parlamenta u prvom čitanju, odbor može donijeti smjernice za pregovarački tim, među ostalim u obliku amandmana na stajalište Vijeća.

Članak 74.: Vođenje pregovora

1. Pregovarački tim Parlamenta vodi izvjestitelj, a njime predsjeda predsjednik nadležnog odbora ili potpredsjednik kojeg odredi predsjednik. Sastoji se barem od izvjestitelja u sjeni iz svih klubova zastupnika koji žele sudjelovati.
2. Svi dokumenti o kojima će se raspravljati na sastanku s Vijećem i Komisijom („trijalozi“) dostavljaju se pregovaračkom timu najmanje 48 sati odnosno u hitnim slučajevima najmanje 24 sata prije tog trijalogra.
3. Nakon svakog trijalogra predsjednik pregovaračkog tima i izvjestitelj na sljedećoj sjednici nadležnog odbora iznose povratno izvješće u ime pregovaračkog tima.

Ako sjednicu odbora nije moguće pravovremeno sazvati, predsjednik pregovaračkog tima i izvjestitelj iznose povratno izvješće u ime pregovaračkog tima na sastanku koordinatora odbora.

4. Ako se pregovorima postigne privremeni sporazum, obavještava se nadležni odbor bez odgode. Dokumenti koji sadrže rezultate zaključnog trijalogra stavlju se na raspolaganje nadležnom odboru i objavljaju se. Privremeni sporazum podnosi se nadležnom odboru, koji jedinstvenim glasovanjem donosi odluku o odobravanju većinom danih glasova. Ako bude odobren, podnosi se na razmatranje Parlamentu uz jasno navođenje svih promjena nacrta zakonodavnog akta.
5. U slučaju neslaganja uključenih odbora iz članaka 57. i 58., detaljna pravila otvaranja i vođenja pregovora određuje predsjednik Konferencije predsjednika odbora u skladu s načelima utvrđenim tim člancima.

Članak 75.: Produljenje rokova

1. Na zahtjev izaslanstva Parlamenta u Odboru za mirenje predsjednik produljuje rokove za treće čitanje u skladu s člankom 294. stavkom 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
2. Predsjednik obavještava Parlament o svakom produljenju rokova na temelju članka 294. stavka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, neovisno je li do takvog produljenja došlo na inicijativu Parlamenta ili Vijeća.

Članak 76.: Sazivanje Odbora za mirenje

Ako Vijeće priopći Parlamentu da ne može prihvatiti sve amandmane Parlamenta na stajalište Vijeća, predsjednik Parlamenta s Vijećem dogovara vrijeme i mjesto prve sjednice Odbora za mirenje. Rok od šest tjedana ili produljeni rok od osam tjedana predviđeni člankom 294. stavkom 10. Ugovora o funkcioniranju Europske unije počinju teći od dana kada se Odbor prvi put sastane.

Članak 77.: Izaslanstvo u Odboru za mirenje

1. Izaslanstvo Parlamenta u Odboru za mirenje sastoji se od istog broja članova kao izaslanstvo Vijeća.
2. Politički sastav izaslanstva odgovara sastavu Parlamenta po klubovima zastupnika. Konferencija predsjednika određuje točan broj zastupnika iz svakog kluba koji će sudjelovati u radu izaslanstva Parlamenta.
3. Klubovi zastupnika imenuju članove izaslanstva za svaki postupak mirenja, po mogućnosti između članova nadležnih odbora, s izuzetkom tri člana koji se imenuju stalnim članovima sljedećih izaslanstava za razdoblje od 12 mjeseci. Klubovi zastupnika imenuju tri stalna predstavnika između potpredsjednika Parlamenta, koji moraju predstavljati najmanje dva različita kluba. Predsjednik i izvjestitelj nadležnog odbora u drugom čitanju te izvjestitelji svih pridruženih odbora članovi su izaslanstva u svakome slučaju.
4. Klubovi zastupnika koji imaju predstavnike u izaslanstvu imenuju i njihove zamjenike.
5. Klubovi zastupnika koji nemaju predstavnike u izaslanstvu mogu poslati po jednog predstavnika na svaki interni pripremni sastanak izaslanstva. Ako u izaslanstvu nema ni jednog nezavisnog zastupnika, jedan nezavisni zastupnik može prisustvovati svim internim pripremnim sastancima izaslanstva.
6. Izaslanstvo vodi predsjednik Parlamenta ili jedan od tri stalna člana.
7. Izaslanstvo odlučuje većinom glasova svojih članova. Njegove rasprave nisu javne. Konferencija predsjednika utvrđuje daljnje postupovne smjernice za rad izaslanstva u Odboru za mirenje.
8. Izaslanstvo izvještava Parlament o rezultatima mirenja.

Članak 78.: Zajednički tekst

1. Ako se u Odboru za mirenje postigne dogovor o zajedničkom tekstu, predmet se uvrštava u dnevni red dnevne sjednice Parlamenta koja se održava šest tjedana ili, ako je rok produljen, osam tjedana od dana odobrenja zajedničkog teksta u Odboru za mirenje.

2. Predsjednik ili drugi imenovani član izaslanstva Parlamenta u Odboru za mirenje daje izjavu o zajedničkom tekstu kojoj se prilaže izvješće.
3. Na zajednički tekst nije moguće podnosići amandmane.
4. O zajedničkom tekstu kao cjelini održava se jedinstveno glasovanje. Zajednički se tekst odobrava ako dobije većinu glasova.
5. Ako u Odboru za mirenje nije postignut dogovor o zajedničkom tekstu, predsjednik ili drugi imenovani član izaslanstva Parlamenta u Odboru za mirenje daje izjavu. Nakon izjave slijedi rasprava.
6. Tijekom postupka mirenja između Parlamenta i Vijeća nakon drugog čitanja predmet se ne vraća odboru.
7. Članci 51., 52. i 56. ne primjenjuju se tijekom trećeg čitanja.

PRILOG III. – Kodeks ponašanja za pregovore u okviru redovnih zakonodavnih postupaka¹

1. Uvod

Ovim Kodeksom daju se smjernice unutar Parlamenta o načinu vođenja pregovora tijekom svih faza redovnog zakonodavnog postupka, uključujući treće čitanje, i treba ga tumačiti u odnosu na članke od 70. do 74. Poslovnika.

Njime se dopunjaju relevantne odredbe Međuinsticujskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva² od 13. travnja 2016. o transparentnosti i usklađenosti zakonodavnog postupka te Zajednička izjava o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja³, oko koje su se 13. lipnja 2007. usuglasili Parlament, Vijeće i Komisija.

2. Opća načela i priprema za pregovore

Međuinsticujski pregovori u okviru redovnog zakonodavnog postupka temelje se na načelima transparentnosti, odgovornosti i učinkovitosti kako bi postupak donošenja odluka i unutar Parlamenta i prema javnosti bio pouzdan, sljediv i otvoren.

Parlament bi u načelu trebao koristiti sve ponuđene mogućnosti u svim fazama redovnog zakonodavnog postupka. Odluka o stupanju u pregovore, posebice u cilju postizanja sporazuma u prvom čitanju, razmatra se za svaki slučaj zasebno, uzimajući u obzir posebne značajke svakog pojedinog predmeta.

Izvjestitelj mogućnost stupanja u pregovore s Vijećem predstavlja cjelokupnom odboru, koji odluku donosi u skladu s odgovarajućim člankom Poslovnika. Mandat čini zakonodavno izvješće odbora ili amandmani doneseni na plenarnoj sjednici za pregovore u prvom čitanju, stajalište Parlamenta u prvom čitanju za pregovore u ranoj fazi drugog čitanja ili u drugom čitanju te stajalište Parlamenta u drugom čitanju za pregovore u trećem čitanju.

Parlament mora biti obaviješten o svim odlukama o stupanju u pregovore te ih kontrolira. Da bi se u zakonodavnom postupku postigao najveći stupanj transparentnosti, predsjednik Konferencije predsjednika odbora redovito obavještava Konferenciju predsjednika i pruža sustavne i pravovremene informacije o svim odlukama odbora o stupanju u pregovore i o napretku u predmetima u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Svi sporazumi postignuti tijekom pregovora smatraju se privremenima sve dok ih Parlament ne usvoji.

¹ Odobrila ga je Konferencija predsjednika 28. rujna 2017.

² SL L 123, 12.5.2016., str. 1.

³ SL C 145, 30.6.2007., str. 5.

Glavno odgovorno tijelo za vođenje pregovora u prvom, ranoj fazi drugog i drugom čitanju nadležni je odbor čiji je predstavnik pregovarački tim u skladu s člankom 74. Poslovnika. U trećem čitanju Parlament tijekom pregovora predstavlja njegovo izaslanstvo u Odboru za mirenje, i tim izaslanstvom predsjeda jedan od potpredsjednika nadležan za mirenje. Tijekom pregovora poštije se politička ravnoteža i svi klubovi zastupnika zastupljeni su barem na razini osoblja.

Ovaj Kodeks ponašanja primjenjuje se *mutatis mutandis* ako su ispunjeni uvjeti iz članka 57. o postupku u pridruženom odboru ili iz članka 58. o postupku u zajedničkom odboru, posebice u pogledu sastava pregovaračkog tima i vođenja pregovora. Predsjednici dotičnih odbora trebali bi se unaprijed dogovoriti o načinima suradnje tijekom međuinstitucijskih pregovora.

3. Vođenje pregovora i finalizacija sporazuma

Parlament radi veće transparentnosti mora javnosti sustavno omogućavati da bude obaviještena u svim fazama zakonodavnog procesa te blisko surađuje s drugim institucijama kako bi se omogućila sljedivost zakonodavnog postupka. To obuhvaća zajedničko objavljivanje uspješnih ishoda zakonodavnih postupaka, među ostalim organiziranjem konferencija za tisak ili na bilo koji drugi način koji se smatra prikladnim.

Pregovori u trijalozima temelje se na jednom zajedničkom dokumentu (najčešće u obliku dokumenta s više stupaca) u kojemu se navodi stajalište svake institucije o amandmanima ostalih institucija te koji također uključuje sve privremeno dogovorene kompromisne tekstove. Institucije razmjenjuju taj zajednički dokument, a za sve verzije koje se šalju za trijalog trebao bi u načelu postojati dogovor suzakonodavaca. Nakon svakog trijaloga predsjednik pregovaračkog tima i izvjestitelj nadležnom odboru ili njegovim koordinatorima podnose povratno izvješće o napretku pregovara.

Kada se postigne privremeni sporazum s Vijećem, predsjednik pregovaračkog tima i izvjestitelj u cijelosti obavještavaju nadležni odbor o ishodu pregovora te ga objavljaju. Nadležni odbor mora na razmatranje dobiti tekst svakog postignutog privremenog sporazuma u obliku u kojem su jasno navedene promjene nacrtu zakonodavnog akta. Nadležni odbor odlučuje u skladu s člankom 74. Poslovnika.

Privremeni sporazum postignut tijekom pregovora potvrđuje se službenim pismom. U slučaju sporazuma u prvom i drugom čitanju predsjednik Corepera pismeno potvrđuje privremeni sporazum predsjedniku nadležnog odbora, dok u slučaju sporazuma u ranom drugom čitanju predsjednik nadležnog odbora obavješćuje Vijeće da će na plenarnoj sjednici preporučiti da se stajalište Vijeća u prvom čitanju koje odgovara tekstu privremenog sporazuma usvoji bez izmjena u drugom čitanju Parlamenta.¹

¹ Vidi točku 18. Zajedničke izjave o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja.

Između prihvatanja privremenog sporazuma u odboru i glasovanja u Parlamentu mora biti dovoljno vremena kako bi klubovi zastupnika stigli pripremiti svoje konačno stajalište.

Privredni sporazum prolazi pravnu i jezičnu finalizaciju u skladu s člankom 203. Poslovnika. Privreni sporazumi ne mijenjaju se bez izričite suglasnosti i Europskog parlamenta i Vijeća na odgovarajućoj razini.

4. Pomoć pregovaračkom timu

Pregovaračkom timu osiguravaju se sva potrebna sredstva za primjerno obavljanje posla. Pomaže mu administrativni projektni tim pod koordinacijom tajništva nadležnog odbora, a on u najmanju ruku uključuje Odjel za zakonodavna pitanja, Pravnu službu, Upravu za zakonodavne akte, Službu Parlamenta za tisk i druge relevantne službe koje se odabiru na temelju pojedinačnog slučaja. Savjetnici klubova zastupnika pozivaju se na sastanke za pripremu trijaloga ili za njihovo praćenje. Odjel za zakonodavna pitanja koordinira pružanje administrativne pomoći izaslanstvu Parlamenta u Odboru za mirenje.

PRILOG IV. – Redoslijed predsjedanja Vijećem¹

*Podjela redoslijeda predsjedanja u skupine od tri države članice
(trio predsjedanja)*

Rumunjska	siječanj – lipanj	2019.
Finska	srpanj – prosinac	2019.
Hrvatska	siječanj – lipanj	2020.
Njemačka	srpanj – prosinac	2020.
Portugal	siječanj – lipanj	2021.
Slovenija	srpanj – prosinac	2021.
Francuska	siječanj – lipanj	2022.
Češka	srpanj – prosinac	2022.
Švedska	siječanj – lipanj	2023.
Španjolska	srpanj – prosinac	2023.
Belgija	siječanj – lipanj	2024.
Mađarska	srpanj – prosinac	2024.
Poljska	siječanj – lipanj	2025.
Danska	srpanj – prosinac	2025.
Cipar	siječanj – lipanj	2026.
Irska	srpanj – prosinac	2026.
Litva	siječanj – lipanj	2027.
Grčka	srpanj – prosinac	2027.
Italija	siječanj – lipanj	2028.
Latvija	srpanj – prosinac	2028.
Luksemburg	siječanj – lipanj	2029.
Nizozemska	srpanj – prosinac	2029.
Slovačka	siječanj – lipanj	2030.
Malta	srpanj – prosinac	2030.

¹ [SLL 208, 2.8.2016., str. 42.](#)

Prilog V. – Utjecaj povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije na većine i pravove koji se koriste za redovni zakonodavni postupak

Većine koje se koriste u redovnom zakonodavnom postupku	
U Parlamentu	
Obična većina:	većina danih glasova
Kvalificirana većina:	većina glasova zastupnika u Parlamentu (za glasovanje na plenarnoj sjednici, tj. 353 od 705 glasova)
U Vijeću	
Obična većina:	većina glasova država članica (glasovi 14 država članica)
Kvalificirana većina:	glasovi 55 % država članica (tj. 15 država članica) koje predstavljaju najmanje 65 % stanovništva EU-a
Jednoglasna odluka:	sve države članice koje glasuju podupiru odluku (suzdržanost ne sprečava jednoglasno usvajanje)

Pravovi za postupovne zahtjeve koji se koriste u Parlamentu	
Niski prag	jedna dvadesetina zastupnika ili jedan klub zastupnika u Parlamentu (36 zastupnika);
Srednji prag	jedna desetina zastupnika u Parlamentu, koju čine jedan klub zastupnika ili više njih ili pojedinačni zastupnici ili kombinacija toga dvoga (71 zastupnik);
Visoki prag	jedna desetina zastupnika u Parlamentu, koju čine jedan klub zastupnika ili više njih ili pojedinačni zastupnici ili kombinacija toga dvoga (141 zastupnik);