

1. Delovanje Evropske unije

1.1. Zgodovina evropskega združevanja.....	3
1.1.1. Prve pogodbe.....	3
1.1.2. Razvoj do Enotnega evropskega akta.....	7
1.1.3. Maastrichtska in Amsterdamska pogodba.....	12
1.1.4. Pogodba iz Nice in Konvencija o prihodnosti Evrope.....	16
1.1.5. Lizbonska pogodba.....	21
1.2. Pravni sistem in postopki odločanja Evropske unije.....	27
1.2.1. Viri in področje uporabe prava Evropske unije.....	27
1.2.2. Načelo subsidiarnosti.....	34
1.2.3. Nadnacionalni postopki odločanja.....	41
1.2.4. Medvladni postopki odločanja.....	47
1.2.5. Proračunski postopek.....	53
1.3. Institucije in organi Evropske unije.....	61
1.3.1. Evropski parlament: zgodovinsko ozadje.....	61
1.3.2. Pristojnosti Evropskega parlamenta.....	65
1.3.3. Evropski parlament: organizacija in delovanje.....	70
1.3.4. Evropski parlament: volilni postopki.....	76
1.3.5. Evropski parlament: odnosi z nacionalnimi parlamenti.....	85
1.3.6. Evropski svet.....	91
1.3.7. Svet Evropske unije.....	99
1.3.8. Evropska komisija.....	105
1.3.9. Sodišče Evropske unije.....	112
1.3.10. Pristojnosti Sodišča Evropske unije.....	119
1.3.11. Evropska centralna banka (ECB).....	125
1.3.12. Računsko sodišče.....	130
1.3.13. Evropski ekonomsko-socialni odbor.....	135

1.3.14. Evropski odbor regij.....	140
1.3.15. Evropska investicijska banka.....	145
1.3.16. Evropski varuh človekovih pravic.....	151
1.4. Financiranje.....	156
1.4.1. Prihodki Unije.....	156
1.4.2. Odhodki EU.....	161
1.4.3. Večletni finančni okvir.....	168
1.4.4. Izvrševanje proračuna.....	177
1.4.5. Proračunski nadzor.....	181
1.4.6. Boj proti goljufijam in zaščita finančnih interesov Evropske unije.....	186

1.1. ZGODOVINA EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA

1.1.1. PRVE POGODBE

Francosko-nemška sprava je bila zaradi katastrofalnih posledic druge svetovne vojne in nenehne nevarnosti spopada med vzhodom in zahodom glavna prednostna naloga. Povezovanje premogovništva in jeklarske industrije šestih evropskih držav, vzpostavljeno na podlagi Pariške pogodbe iz leta 1951, je bilo prvi korak na poti združevanja Evrope. Rimski pogodbi sta leta 1957 utrdili temelje tega združevanja in okrepili zamisel o skupni prihodnosti šestih evropskih držav.

PRAVNA PODLAGA

- [Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo](#) (ESPJ) ali Pariška pogodba je bila podpisana 18. aprila 1951 in je začela veljati 23. julija 1952. Šest evropskih držav se je prvič v zgodovini dogovorilo, da si bodo prizadevale za združevanje. S to pogodbo so bili položeni temelji Skupnosti, in sicer z ustanovitvijo izvršilnega organa, imenovanega „visoka oblast“, parlamentarne skupščine, sveta ministrov, sodišča in posvetovalnega odbora. Pogodba je bila sklenjena za obdobje 50 let in je v skladu s členom 97 prenehala veljati 23. julija 2002. Po protokolu (št. 37), priloženem pogodbama (Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije), je bila neto vrednost premoženja ESPJ ob njeni razpustitvi prek raziskovalnega sklada za premog in jeklo dodeljena raziskavam na področjih, povezanih s premogovništvom in jeklarsko industrijo.
- Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom), imenovani tudi Rimski pogodbi, sta bili podpisani 25. marca 1957 in sta začeli veljati 1. januarja 1958. Za razliko od pogodbe

ESPJ sta bili Rimski pogodbi sklenjeni za nedoločen čas (člen 240 Pogodbe EGS in člen 208 Pogodbe ESAE), kar jima daje skorajda ustavni značaj.

- Šesterica držav ustanoviteljic je vključevala Belgijo, Francijo, Italijo, Luksemburg, Nemčijo in Nizozemsko.

CILJI

- Ustanoviteljice ESPJ so odkrito izrazile svojo namero, da je pogodba le prvi korak na poti k „evropski federaciji“. Skupni trg za premog in jeklo je bil zamišljen kot poskus, ki bi ga postopoma razširili na druga gospodarska področja, vrhunec pa bi dosegel s politično Evropo.
- Cilj Evropske gospodarske skupnosti je bil vzpostaviti skupni trg, zasnovan na štirih svoboščinah, tj. prostem pretoku blaga, kapitala in storitev ter prostem gibanju oseb.
- Cilj Euratoma je bila uskladitev preskrbe s cepljivimi snovmi in raziskovalnih programov za uporabo jedrske energije v miroljubne namene, ki so jih države članice že izvajale ali pa so jih šele pripravljale.
- Preambula k vsem trem pogodbam kaže na enotnost ciljev pri ustanavljanju evropskih skupnosti, saj izraža prepričanje, da si morajo evropske države skupaj prizadevati za izgradnjo skupne prihodnosti, ker bodo samo tako lahko nadzorovale svojo usodo.

TEMELJNA NAČELA

Evropske skupnosti (ESPJ, EGS in Euratom) so rezultat postopnega razvoja evropske ideje in so neločljive od dogodkov, ki so pretresli našo celino. Po drugi svetovni vojni je bilo treba reorganizirati glavne industrijske panoge, zlasti jeklarstvo. Prihodnost Evrope, ki ji je grozil spopad med Vzhodom in Zahodom, je bila odvisna od sprave med Francijo in Nemčijo.

Poziv francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana 9. maja 1950 lahko štejemo za izhodiščno točko skupne Evrope. Izbira premoga in jekla je bila v tistem trenutku zelo simbolna. V zgodnjih petdesetih letih 20. stoletja sta bila premogovništvo in jeklarska industrija namreč izredno pomembni gospodarski panogi, na katerih so države gradile svojo moč. Poleg očitnih gospodarskih koristi, ki bi jih s seboj prineslo združevanje francoskih in nemških virov, naj bi to pomenilo tudi konec starih nasprotij med tema državama. Robert Schuman je 9. maja 1950 izjavil: „Evropa ne bo nastala naenkrat ali v skladu z enotnim načrtom. Gradila se bo s pomočjo konkretnih dosežkov, ki bodo najprej oblikovali dejansko solidarnost.“ Na podlagi tega načela so Francija, Italija, Nemčija in države Beneluksa (Belgija, Nizozemska in Luksemburg) podpisale Pariško pogodbo, ki je zagotavljala predvsem:

- prost pretok proizvodov in prost dostop do proizvodnih virov,
- stalen nadzor trga za preprečevanje nepravilnosti pri delovanju, ki bi lahko pripeljale do uvedbe proizvodnih kvot,
- spoštovanje pravil o konkurenci in preglednosti cen,

- podporo posodobitvi in preoblikovanju premogovništva in jeklarske industrije.

Po podpisu pogodbe je René Pleven razmišljal o oblikovanju evropske vojske, čeprav je Francija nasprotovala obnovi nemških nacionalnih vojaških sil. Vzporedno z evropsko obrambno skupnostjo, o kateri so se pogajali leta 1952, naj bi nastala še Evropska politična skupnost. Oba načrta sta bila odložena, ko je francoska narodna skupščina 30. avgusta 1954 zavrnila ratifikacijo pogodbe.

Prizadevanja za ponovno oživitev izgradnje Evrope po neuspehu evropske obrambne skupnosti so se uresničila na konferenci v Messini (junija 1955) v obliki carinske unije in unije za jedrsko energijo. Vrhunec pa so dosegla s podpisom Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo.

Določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti ([Pogodba EGS](#), Rimska pogodba) so vključevale:

- odpravo carin med državami članicami,
- uvedbo skupne zunanje carinske tarife,
- sprejetje skupne politike na področju kmetijstva in prometa,
- ustanovitev Evropskega socialnega sklada,
- ustanovitev Evropske investicijske banke in
- razvoj tesnejših odnosov med državami članicami.

Pogodba EGS je za uresničitev navedenih ciljev določila smernice in opredelila okvir zakonodajnih dejavnosti v institucijah Skupnosti. To je zajemalo skupne politike: kmetijsko (členi od 38 do 43), prometno (člena 74 in 75) in trgovinsko (členi od 110 do 113).

Skupni trg bi omogočal prost pretok blaga in mobilnost proizvodnih dejavnikov (prost pretok delovne sile in podjetij, svoboda opravljanja storitev in prost pretok kapitala).

Cilji [Pogodbe o ustanovitvi Evropske atomske skupnosti](#) (Euratom) so bili sprva zastavljeni zelo ambiciozno, zlasti cilj pospešenega vzpostavljanja in razvoja jedrske industrije. Zaradi kompleksnosti in občutljivosti tega sektorja, ki je povezan s ključnimi interesi držav članic (obramba in nacionalna neodvisnost), pa je bilo treba te ambicije obrzdati.

Konvencija o nekaterih skupnih institucijah Evropskih skupnosti, ki je bila podpisana in je začela veljati skupaj z Rimskima pogodbama, je določila, da bosta parlamentarna skupščina in sodišče skupni instituciji. Ta konvencija je prenehala veljati 1. maja 1999. Vse, kar je bilo še treba storiti, je bilo združiti »izvršilni del oblasti«, kar je bilo zagotovljeno s Pogodbo o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1965 ([Pogodba o združitvi](#)), s tem pa je bil sklenjen proces združevanja institucij.

Od tedaj je Evropska gospodarska skupnost prevladala nad sektorskima skupnostma ESPJ in Euratom. To je pomenilo prevlado splošnega sistema EGS nad soobstojem organizacij s sektorskimi pristojnostmi in ustanovitev institucij EGS.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve Evropskega parlamenta.

Mariusz Maciejewski
11/2025

1.1.2. RAZVOJ DO ENOTNEGA EVROPSKEGA AKTA

Največji dosežki prvih pogodb se nanašajo na oblikovanje lastnih sredstev Skupnosti, večje proračunske pristojnosti Parlamenta, splošne neposredne volitve v Evropski parlament in oblikovanje evropskega monetarnega sistema. Enotni evropski akt, ki je začel veljati leta 1986 in je bistveno spremenil Rimsko pogodbo, je okrepil evropsko povezovanje z oblikovanjem obsežnega notranjega trga.

GLAVNI DOSEŽKI V PRVI FAZI POVEZOVANJA

Člen 8 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS), imenovane tudi [Rimska pogodba](#), je v prehodnem dvanajstletnem obdobju predvidel ustanovitev skupnega trga v treh fazah, ki naj bi se končale 31. decembra 1969. Prvi cilj, oblikovanje carinske unije, je bil dosežen prej, kot je bilo pričakovano. Prehodno obdobje za povečanje kvot in postopno odpravo notranjih carin se je končalo že 1. julija 1968. Kljub temu ob koncu tega obdobja še niso bile odpravljene bistvene ovire za prosto gibanje. Do takrat je Evropska gospodarska skupnost sprejela skupno zunanjo tarifo za trgovanje z državami, ki niso njene članice.

Drugi veliki projekt evropskega združevanja je bilo oblikovanje „zelene Evrope“. Sprejete so bile prve uredbe o skupni kmetijski politiki (SKP), leta 1962 pa je bil ustanovljen Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.

PRVE SPREMEMBE POGODB

A. Institucionalne izboljšave

Do prve spremembe institucij je prišlo s [pogodbo o združitvi](#) z dne 8. aprila 1965, ki je združila vsa izvršna telesa. S pogodbo, ki je začela veljati leta 1967, sta bila ustanovljena enotni Svet in Komisija Evropskih skupnosti (za Evropsko skupnost za premog in jeklo, Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za atomsko energijo) ter je bilo uvedeno načelo enotnega proračuna.

B. Lastna sredstva in proračunske pristojnosti

[Sklep Sveta z dne 21. aprila 1970](#) o nadomestitvi finančnih prispevkov držav članic z lastnimi sredstvi Skupnosti je določil sistem lastnih sredstev Skupnosti, ki je nadomestil finančne prispevke držav članic ([1.4.1](#)).

- Z [luksemburško pogodbo](#) z dne 22. aprila 1970 so bile Parlamentu podeljene nekatere proračunske pristojnosti ([1.3.1](#)).
- S pogodbo, ki spreminja nekatere finančne določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti ([bruseljska pogodba](#)) z dne 22. julija 1975 je bila Parlamentu podeljena pravica, da zavrne proračun in da Komisiji podeli razrešnico za izvrševanje proračuna. S to pogodbo je bilo ustanovljeno Računsko sodišče kot organ, odgovoren za nadzor nad računi in finančnim poslovanjem Skupnosti ([1.3.12](#)).

C. Volitve

[Akt z dne 20. septembra 1976](#) je z uvedbo splošnih neposrednih volitev Parlamentu dal novo legitimnost in avtoriteto (1.3.4). [Akt iz leta 1976 je bil pregledan in spremenjen leta 2002](#), ko so bili uvedeni splošno načelo proporcionalne zastopanosti in druge okvirne določbe za nacionalno zakonodajo o evropskih volitvah.

D. Širitev

Združeno kraljestvo je pristopilo k Evropski gospodarski skupnosti 1. januarja 1973, sočasno z Dansko in Irsko, Norvežani pa so se na referendumu izrekli proti pristopu Norveške. Grčija je postala članica leta 1981, Španija in Portugalska pa sta se priključili leta 1986.

E. Proračun Unije

Po tem prvem krogu širitve so se pojavili pozivi k večji proračunski strogosti in reformi skupne kmetijske politike. Evropski svet se je leta 1979 dogovoril o številnih dopolnilnih ukrepih. S [sporazumi iz Fontainebleauja leta 1984](#) je bila dosežena trajna rešitev na podlagi načela, da se lahko s prilagoditvami pomaga vsaki državi članici, ki je glede na svojo sorazmerno blaginjo finančno preobremenjena.

NAČRTI ZA NADALJNJE POVEZOVANJE

Zaradi začetnega uspeha gospodarske skupnosti se je na začetku 60-ih let 20. stoletja kljub neuspehu Evropske obrambne skupnosti avgusta 1954 obudila namera za politično združitev držav članic.

A. Neuspešen poskus oblikovanja politične unije

Na vrhu v Bonnu leta 1961 so voditelji držav ali vlad šestih ustanovnih članic Evropske skupnosti pozvali medvladni odbor, ki mu je predsedoval francoski veleposlanik Christian Fouchet, naj pripravi predloge za politični status unije evropskih narodov. Ta raziskovalni odbor je državam članicam med letoma 1960 in 1962 dvakrat zamen poskušal predložiti osnutek pogodbe, ki bi bil sprejemljiv za vse, čeprav je Fouchetov načrt temeljil na strogem spoštovanju identitete držav članic in s tem zavračal možnost federalne ureditve.

Neobstoječo politično skupnost je nadomestilo evropsko politično sodelovanje. Na vrhu v Haagu decembra 1969 so se voditelji držav ali vlad odločili, da poiščejo najboljšo pot za napredek pri političnem združevanju. Davignonovo poročilo, ki so ga zunanji ministri sprejeli oktobra 1970 in je bilo še razširjeno s poznejšimi poročili, je bilo temelj evropskega političnega sodelovanja do začetka veljavnosti [Enotnega evropskega akta](#).

B. Kriza leta 1966

Do resne krize je prišlo, ko naj bi se v okviru tretje faze prehodnega obdobja spremenili postopki glasovanja v Svetu z glasovanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino na nekaterih področjih. Francija je nasprotovala vrsti predlogov Komisije, ki so vključevali ukrepe za financiranje skupne kmetijske politike, in se je prenehala udeleževati glavnih zasedanj Skupnosti (politika „praznega stola“). Naposled je bilo doseženo soglasje o t. i. [luksemburškem kompromisu \(1.3.7\)](#), s katerim je bilo določeno, da ko bodo na kocki zelo pomembni interesi ene ali več držav, si bodo člani Sveta

prizadevali poiskati rešitev, sprejemljivo za vse, hkrati pa se bodo spoštovali skupni interesi.

C. Vse večji pomen evropskih srečanj na vrhu

Konference voditeljev držav ali vlad držav članic so, čeprav so ostale zunaj institucionalnega okvira Skupnosti, začele pripravljati politične smernice in reševati težave, ki jih Svet ministrov sicer ni mogel obvladati. Po prvih zasedanjih v letih 1961 in 1967 se je pomen konferenc bistveno povečal z vrhom v Haagu 1. in 2. decembra 1969, ki je omogočil začetek pogajanj o širitvi Skupnosti in na katerem je bil dosežen sporazum o njenem finančnem sistemu. Na vrhu v Fontainebleauju decembra 1974 so bile sprejete pomembne politične odločitve o neposrednih volitvah v Parlament in postopkih odločanja v Svetu. Takrat so se voditelji držav ali vlad odločili, da se bodo trikrat na leto sestali kot Evropski svet, da bi razpravljali o zadevah Skupnosti in političnem sodelovanju (1.3.6).

D. Institucionalna reforma in monetarna politika

Države članice so si ob koncu 70-ih let 20. stoletja z različnimi pobudami prizadevale za uskladitev gospodarskih in davčnih politik. Evropska sveta v Bremnu in Bruslju sta leta 1978 za rešitev problema monetarne nestabilnosti in njenih škodljivih vplivov na skupno kmetijsko politiko in kohezijo med državami članicami ustanovila evropski monetarni sistem. Ustanovljen je bil na osnovi prostovoljnosti in razlikovanja (Združeno kraljestvo se je odločilo, da ne bo sodelovalo v mehanizmu deviznih tečajev), odvisen pa je bil od skupne obračunske enote, imenovane evropska denarna enota.

Zunanja ministra Nemčije in Italije Hans-Dietrich Genscher in Emilio Colombo sta Evropskemu svetu v Londonu leta 1981 predložila predlog evropskega akta, ki bi zajemal številna področja, kot so politično sodelovanje, kulturo, temeljne pravice, uskladitev zakonodaje na področjih, ki jih pogodbe Skupnosti niso zajemale, ter boj proti nasilju, terorizmu in kriminalu. Predlog sicer ni bil sprejet v svoji prvotni obliki, vendar so se nekateri deli pojavili v slovesni deklaraciji o Evropski uniji, ki je bila sprejeta 19. junija 1983 v Stuttgartu.

E. Spinellijev projekt

Nekaj mesecev po prvih neposrednih volitvah leta 1979 je v odnosih med Parlamentom in Svetom nastala resna kriza zaradi proračuna za leto 1980. Na pobudo poslanca Evropskega parlamenta Altiera Spinellija, ustanovitelja evropskega federalističnega gibanja in nekdanjega komisarja, se je julija 1980 sestala skupina devetih poslancev Evropskega parlamenta, da bi razpravljala o načinih za ponovno oživitve delovanja institucij. Julija 1981 je Parlament, da bi pripravili načrt za spremembo veljavnih pogodb, ustanovil odbor za institucionalne zadeve, za njegovega poročevalca za usklajevanje pa imenoval Spinellija. Odbor je sklenil, da bo začel načrtovati prihodnjo ustavo Evropske unije. Osnutek pogodbe je bil z veliko večino sprejet 14. februarja 1984. Zakonodajno pristojnost bi si po zgledu zvezne države delila dva enakopravna domova^[1], cilj sistema pa je bil vzpostaviti ravnotežje med Parlamentom in Svetom, vendar za države članice ni bil sprejemljiv.

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., [Genesis and destiny of the European Constitution](#) (Nastanek in usoda evropske ustave), Bruylant, Bruselj, 2007, str. 14.

ENOTNI EVROPSKI AKT

Ko je Evropski svet na začetku 80-ih let 20. stoletja rešil spor s proračunom Skupnosti, je na zasedanju v Fontainebleauju junija 1984 sklenil ustanoviti začasni odbor osebnih predstavnikov voditeljev držav ali vlad, po svojem predsedniku znan kot Doogev odbor, ki naj bi pripravil predloge za boljše delovanje sistema Skupnosti in boljše politično sodelovanje. Toda Evropski svet je v Milanu junija 1985 z večino glasov (sedem proti tri, glasovanje z večino je bilo v tem organu izredni postopek) sklenil, da se skliče medvladna konferenca, na kateri bodo obravnavani krepitev pristojnosti institucij, širitev dejavnosti Skupnosti na nova področja in oblikovanje dejanskega notranjega trga.

Devet držav članic je 17. februarja 1986 podpisalo Enotni evropski akt, 28. februarja 1986 pa so jim sledile Danska (po uspešnem referendumu), Italija in Grčija. Parlamenti držav članic so akt leta 1986 ratificirali, vendar je bil začetek njegove veljavnosti zaradi pritožbe nekega državljana na irskih sodiščih odložen za šest mesecev, do 1. julija 1987. Enotni evropski akt je bil prva večja sprememba Rimske pogodbe. Bistvene določbe so naslednje:

A. Razširitev pristojnosti Unije

1. Z oblikovanjem velikega notranjega trga

Popolnoma delujoč notranji trg naj bi bil vzpostavljen do 1. januarja 1993, pri čemer se prevzame in razširi cilj skupnega trga, uvedenega leta 1958 ([2.1.1](#)).

2. Z uvedbo novih pristojnosti na področjih:

- monetarne politike,
- socialne politike,
- ekonomske in socialne kohezije,
- raziskav in tehnološkega razvoja,
- okolja,
- sodelovanja na področju zunanje politike.

B. Izboljšanje zmožnosti odločanja v Svetu ministrov

Glasovanje s kvalificirano večino je na štirih področjih pristojnosti Skupnosti (sprememba skupne carinske tarife, svoboda opravljanja storitev, prost pretok kapitala ter skupna politika na področju pomorskega in zračnega prometa) nadomestilo odločanje s soglasjem. Glasovanje s kvalificirano večino je bilo uvedeno za nekatera nova področja pristojnosti, kot so notranji trg, socialna politika, ekonomska in socialna kohezija, raziskave in tehnološki razvoj ter okoljska politika. Glasovanje s kvalificirano večino je vodilo tudi do spremembe poslovnika Sveta za njegovo uskladitev s predhodno izjavo predsedstva, da bodo v prihodnje lahko tudi Komisija ali katera od držav članic dale pobudo za glasovanje v Svetu, in ne le predsednik Sveta, če se bo s tem strinjala navadna večina članov Sveta.

C. Vse večja vloga Evropskega parlamenta

Pristojnosti Parlamenta so se povečale s tem, da:

- je potrebna njegova privolitev k sporazumom Skupnosti o širitvi in pridružitvenim sporazumom;
- je bil uveden postopek sodelovanja s Svetom ([1.2.3](#)), ki je Parlamentu dal dejanske, čeprav omejene, zakonodajne pristojnosti. Postopek sodelovanja je takrat veljal za približno dvanajst pravnih podlag ter je pomenil preobrat pri preoblikovanju Parlamenta v dejanskega sozakonodajalca.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve Evropskega parlamenta.

Mariusz Maciejewski
11/2025

1.1.3. MAASTRICHTSKA IN AMSTERDAMSKA POGODBA

Maastrichtska pogodba je spremenila predhodne evropske pogodbe in oblikovala Evropsko skupnost, ki temelji na treh stebrih: Evropskih skupnostih, skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) ter sodelovanju na področjih pravosodja in notranjih zadev (PNZ). Amsterdamska pogodba je uvedla spremembe, ki so bile potrebne zaradi širitve Evropske unije, ter zagotovila bolj učinkovito delovanje in bolj demokratično Unijo.

MAASTRICHTSKA POGODBA

Pogodba o Evropski uniji^[1], ki je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, je začela veljati 1. novembra 1993.

A. Struktura Unije

Maastrichtska pogodba je z ustanovitvijo Evropske unije pomenila začetek nove faze v postopku oblikovanja vse tesnejših vezi med evropskimi narodi. Evropska unija je temeljila na Evropskih skupnostih, ki jih dopolnjujejo politike in oblike sodelovanja, določene v Pogodbi o Evropski uniji. Unija je imela edinstveno institucionalno strukturo, ki so jo sestavljali Svet, Evropski parlament, Evropska komisija, Sodišče Evropske unije in Računsko sodišče, ki so bile takrat, strogo gledano, edine institucije Unije in so izvajale svoja pooblastila v skladu z določbami pogodb. S pogodbo sta bila ustanovljena Evropski ekonomsko-socialni odbor in Evropski odbor regij, ki imata posvetovalno vlogo. Evropski sistem centralnih bank in Evropska centralna banka sta bila ustanovljena po postopku iz pogodbe in sta dopolnila obstoječi finančni instituciji v skupini EIB, to je Evropsko investicijsko banko in Evropski investicijski sklad.

B. Pristojnosti Unije

Unija, ki je bila ustanovljena z Maastrichtsko pogodbo, je tako dobila pristojnosti, ki so bile razdeljene v tri velike skupine, pogosto imenovane tudi „stebri“: prvi steber so bile Evropske skupnosti, v okviru katere so države članice pristojnosti na področjih, ki jih ureja pogodba, prenesle z nacionalne ravni na raven institucij Skupnosti; drugi steber je zajemal skupno zunanjo in varnostno politiko, določeno v naslovu V Pogodbe; tretji steber je zajemal sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, določeno v naslovu VI Pogodbe. Določbe iz naslovov V in VI so zagotavljale medvladno sodelovanje z uporabo skupnih institucij in z nekaterimi nadsocijalnimi elementi, zlasti povezovanje s Komisijo in posvetovanje s Parlamentom.

1. Evropska skupnost (prvi steber)

Naloga Skupnosti je bilo zagotavljanje dobrega delovanja enotnega trga in, med drugim, spodbujanje skladnega, uravnoveženega in trajnostnega razvoja gospodarskih dejavnosti, visoke stopnje zaposlenosti in socialne zaščite ter enakosti med moškimi in ženskami. Skupnost je v okviru svojih pristojnosti sledila tem ciljem z ustanovitvijo skupnega trga in s tem povezanimi ukrepi v skladu s členom 3 Pogodbe o ES ter z vzpostavitvijo skupne gospodarske in monetarne politike v skladu s členom 4. Pri

[1]UL C 191, 29.7.2022, str. 1.

dejavnosti Skupnosti je moralo biti spoštovano načelo sorazmernosti, na področjih, ki niso bila v njeni izključni pristojnosti, pa načelo subsidiarnosti (člen 5 Pogodbe o ES).

2. Skupna zunanja in varnostna politika (drugi steber)

Naloga Unije je bilo opredeljevanje in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike z medvladnimi metodami. Države članice so morale to politiko dejavno in brez zadržkov podpirati v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Njeni cilji so bili: varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov, neodvisnosti in celovitosti Unije v skladu z načeli ustanovne listine Združenih narodov, krepitev varnosti v Uniji v vseh oblikah, spodbujanje mednarodnega sodelovanja, razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

3. Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (tretji steber)

Cilj Unije je bil z medvladnimi metodami oblikovati skupne ukrepe na teh področjih, da bi se državljanom zagotovila visoka stopnja zaščite na področju svobode, varnosti in pravice. Sodelovanje je zajemalo naslednja področja:

- pravila in izvajanje nadzora nad prehajanjem zunanjih meja Skupnosti,
- boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu, trgovini s prepovedanimi drogami in mednarodnim goljufijam,
- pravosodno sodelovanje v kazenskih in civilnih zadevah,
- ustanovitev Evropskega policijskega urada (Europol) s sistemom za izmenjavo informacij med nacionalnimi policijami,
- boj proti nedovoljenemu priseljevanju,
- skupna azilna politika.

AMSTERDAMSKA POGODBA

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte^[2], je bila podpisana 2. oktobra 1997 v Amsterdamu in je začela veljati 1. maja 1999.

A. Povečanje pristojnosti Unije

1. Evropska skupnost

Kar zadeva cilje, je bilo veliko pozornosti namenjene uravnoteženemu in trajnostnemu razvoju ter visoki stopnji zaposlenosti. Vzpostavljen je bil mehanizem za usklajevanje politik zaposlovanja v državah članicah, prav tako pa je Skupnost lahko sprejemala nekatere ukrepe na tem področju. V Pogodbo o ES je bil vključen tudi sporazum o socialni politiki z nekaterimi izboljšavami (odpravljena je bila možnost neudeležbe). Metoda Skupnosti se je takrat začela uporabljati na nekaterih pomembnih področjih, ki so dotelej spadala pod tretji steber, kot so azil, priseljevanje, prehod zunanjih meja, boj proti goljufijam, carinsko sodelovanje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah in del sodelovanja v okviru Schengenskega sporazuma, ki so ga EU in Skupnosti v celoti sprejele.

[2] [UL C 340, 10.11.1997, str. 115.](#)

2. Evropska unija

Medvladno sodelovanje na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je bilo okrepljeno z opredelitvijo ciljev in natančno določitvijo nalog ter vzpostavitvijo novega pravnega instrumenta, podobnega direktivi. Instrumenti skupne zunanje in varnostne politike so bili oblikovani kasneje, in sicer zlasti z vzpostavitvijo novega instrumenta, skupne strategije, nove funkcije generalnega sekretarja Sveta, odgovornega za skupno zunanjo in varnostno politiko, in nove strukture, to je enote za načrtovanje politike in zgodnje opozarjanje.

B. Večje pristojnosti Parlamenta

1. Zakonodajne pristojnosti

V okviru postopka soodločanja, ki je bil razširjen na 15 pravnih podlag iz Pogodbe o ES, sta Evropski parlament in Svet postala enakovredna sozakonodajalca. Razen na področju kmetijske politike in politike konkurence se je postopek soodločanja uporabljal na vseh področjih, kjer je lahko Svet sprejemal odločitve s kvalificirano večino. V štirih primerih (členi 18, 42 in 47 ter člen 151 o kulturni politiki, ki je ostal nespremenjen) se je postopek soodločanja uporabljal skupaj z zahtevo po soglasni odločitvi Sveta. Na drugih zakonodajnih področjih, kjer se je odločalo s soglasjem, se postopek soodločanja ni uporabljal.

2. Nadzorna pooblastila

Parlament je glasoval o odobritvi celotne Komisije in tudi o predhodni odobritvi novoizvoljenega predsednika prihodnje Komisije (člen 214).

3. Volitve in statut poslancev

Glede postopka za izvolitev poslancev v Parlament s splošnimi neposrednimi volitvami (člen 190 Pogodbe o ES) je bila dosedanjim pristojnostim za sprejetje enotnega postopka dodana pristojnost Skupnosti za sprejetje skupnih načel. V isti člen je bila vključena pravna podlaga, ki je omogočala sprejetje enotnega statuta poslancev Evropskega parlamenta. Še vedno pa ni bilo določb, ki bi omogočale ukrepe za razvoj političnih strank na evropski ravni (primer člen 191).

C. Okrepljeno sodelovanje

Pogodbe so prvič vsebovale splošne določbe, ki so nekaterim državam članicam pod posebnimi pogoji omogočale, da skupne institucije izkoristijo za organizacijo okrepljenega medsebojnega sodelovanja. Ta možnost je bila dodatek k okrepljenemu sodelovanju, ki ga urejajo posebne določbe, kot so ekonomska in monetarna unija, vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice ter sodelovanje v okviru schengenskega pravnega reda. Do okrepljenega sodelovanja je lahko prišlo na področjih, ki so spadala pod tretji steber, in pod izjemno omejenimi pogoji na področjih, ki niso bila v izključni pristojnosti Skupnosti. Pogoji, ki jih je moralo izpolnjevati vsako okrepljeno sodelovanje, in predvideni postopki odločanja so bili oblikovani tako, da se je ta novi način povezovanja še naprej uporabljal le izjemoma in le z namenom večjega povezovanja, ne razhajanja.

D. Poenostavitev

Amsterdamska pogodba je iz evropskih pogodb odstranila vse določbe, ki so sčasoma postale neveljavne ali brezpredmetne, pri tem pa zagotovila, da to ni vplivalo na pravne

učinke, ki so iz njih izhajali v preteklosti. Z njo so bili člani pogodb preštevilčeni. Iz pravnih in političnih razlogov je bila pogodba podpisana in predložena v ratifikacijo v obliki predlogov sprememb veljavnih pogodb.

E. Institucionalne reforme, povezane s širitvijo

1. Amsterdamska pogodba je določila, da je največje število poslancev Evropskega parlamenta, v skladu z njegovo zahtevo, 700 (člen 189).
2. Sestava Komisije in vprašanje ponderiranih glasov sta bila zajeta v „protokolu o institucijah“, ki je bil priložen pogodbi in je določal, da je v Uniji z največ 20 državami članicami Komisija sestavljena iz po enega državljanca vsake države članice, če je bilo do takrat ponderiranje glasov v Svetu spremenjeno. Vsekakor bi morala nova medvladna konferenca v celoti pregledati institucionalno ureditev, določeno v pogodbah, vsaj eno leto pred pristopom enaindvajsete države članice.
3. Glasovanje Sveta s kvalificirano večino je bilo določeno za številne pravne podlage, ki so bile na novo oblikovane z Amsterdamsko pogodbo. Vseeno so bile med obstoječimi politikami Skupnosti le na področju raziskovalne politike sprejete nove določbe o glasovanju s kvalificirano večino, za ostale politike pa je bilo še vedno potrebno soglasje.

F. Drugo

Postopki Skupnosti za izvajanje načela subsidiarnosti so bili zajeti v protokolu na to temo. Nove določbe o dostopu do dokumentov (člen 255) in o večji odprtosti zakonodajnega dela Sveta (člen 207(3)) so povečale preglednost.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Pred sklicem medvladne konference se je opravilo posvetovanje z Evropskim parlamentom. Poleg tega se je Parlament na ad hoc osnovi udeleževal medvladnih konferenc; na zadnjih treh so ga, odvisno od primera, zastopali predsednik ali dva poslanca.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljske svoboščine in institucionalne zadeve Evropskega parlamenta.

Mariusz Maciejewski
11/2025

1.1.4. POGODBA IZ NICE IN KONVENCIJA O PRIHODNOSTI EVROPE

Pogodba iz Nice je Evropsko unijo le deloma pripravila na pomembne širitve proti vzhodu in jugu 1. maja 2004 in 1. januarja 2007. Zato so voditelji Evropske unije v okviru sklepov Evropskega sveta decembra 2001 v Laeknu ustanovili Evropsko konvencijo o prihodnosti Evrope, s katero so poskušali pripraviti novo pravno podlago za Evropsko unijo v obliki pogodbe o ustavi za Evropo. Zaradi neuspešnih referendumov v dveh državah članicah ta pogodba ni bila ratificirana.

POGODBA IZ NICE

[Pogodba iz Nice](#), ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji (PEU), pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, je bila podpisana 26. februarja 2001 in je začela veljati 1. februarja 2003.

A. Cilji

Evropski svet v Helsinkih decembra leta 1999 je v svojih sklepih zahteval, da mora biti Evropska unija do konca leta 2002 zmožna sprejeti kot nove članice države kandidatke, pripravljene na pristop. Ker sta le dve od držav kandidatk imeli več prebivalcev od povprečja takratnih držav članic, je to pomenilo, da bi politična moč držav z manjšim številom prebivalcev znatno narasla. Namen pogodbe iz Nice je bil torej izboljšati delovanje in legitimnost institucij Evropske unije in jo pripraviti na naslednjo veliko širitev.

B. Ozadje

Na medvladnih konferencah EU v Maastrichtu leta 1992 in v Amsterdamu leta 1997 je bilo obravnavanih več institucionalnih vprašanj, ki pa še niso bila zadovoljivo rešena. Ta vprašanja oziroma „amsterdamski ostanke“, kot so bila poimenovana, so vključevala velikost in sestavo Komisije, ponderiranje glasov v Svetu ter razširitev glasovanja s kvalificirano večino. Na podlagi poročila finskega predsedstva Sveta je Evropski svet v Helsinkih decembra leta 1999 določil, da je treba sklicati medvladno konferenco, ki bo obravnavala te ostanke in vse druge spremembe, potrebne v okviru priprav na širitev.

C. Vsebina

Medvladna konferenca, ki je bila sklicana na tej podlagi, je pričela z delom 14. februarja 2000 in ga končala 10. decembra 2000 v Nici s sporazumom o zgoraj omenjenih institucionalnih vprašanjih in številnih drugih točkah, kot so razdelitev sedežev v Evropskem parlamentu, prožnejše sodelovanje, spremljanje spoštovanja temeljnih pravic in vrednot v Evropski uniji in krepitev pravosodnega sistema Unije.

1. Ponderiranje glasov v Svetu

Medvladna konferenca leta 2000 je sklenila, da je ob upoštevanju sistema glasovanja v Svetu, sestave Komisije in do neke mere razdelitve sedežev v Evropskem parlamentu njena glavna naloga spremeniti sorazmerno težo glasov držav članic v Svetu, česar ni

obravnavala nobena medvladna konferenca od tiste v letih 1956–1957, ki je pripeljala do Rimske pogodbe.

Predvideni sta bili dve metodi določanja kvalificirane večine pri glasovanju: nov sistem ponderiranja glasov (drugačen od tedaj veljavnega) ali uvedba dvojne večine (glasov in prebivalstva), ki jo je predlagala Komisija in podprl Parlament. Medvladna konferenca je izbrala prvo možnost. Čeprav se je število glasov vseh držav članic povečalo, se je delež glasov držav članic z največ prebivalci zmanjšal. S pristopom desetih novih držav članic se je delež s 55 % glasov zmanjšal na 45 %, 1. januarja 2007 pa na 44,5 %. Te spremembe so bile pospremljene z uvedbo „demografskega varovala“, v skladu s katerim lahko država članica zahteva preverjanje, ali kvalificirana večina predstavlja vsaj 62 % vseh prebivalcev Unije. Če ta delež ni dosežen, glasovanje ne more biti veljavno.

2. Evropska komisija

a. Sestava

Od leta 2005 je v skladu s Pogodbo iz Nice v kolegiju komisarjev Komisije po en komisar iz vsake države članice. Svet je pristojen, da soglasno odloči o številu komisarjev in ureditvi sistema kroženja držav članic ter zagotovi, da sestava Komisije vsakokrat odraža število prebivalcev in velikost držav članic.

b. Notranja ureditev

V skladu s Pogodbo iz Nice je predsednik Komisije pristojen, da dodeli pristojnosti komisarjem, ki jih lahko v času mandata prerazporedi, izbere pa lahko tudi podpredsednike in določi njihovo število.

3. Evropski parlament

a. Sestava

Z Amsterdamsko pogodbo je bilo določeno, da je lahko v Evropskem parlamentu največ 700 poslancev. Pri oblikovanju pogodbe iz Nice je Evropski svet ugotovil, da je treba ob upoštevanju širitve ponovno premisliti o številu poslancev iz posameznih držav članic. Nova sestava Evropskega parlamenta naj bi bila tudi protiutež spremenjenemu ponderiranju glasov v Svetu. Zato je bilo določeno, da bo največje število poslancev Evropskega parlamenta 732.

b. Pristojnosti

Evropski parlament je dobil možnost, da tako kot Svet, Komisija in države članice izpodbija pravno veljavnost aktov glavnih odločevalcev, ki vodijo upravo EU (v primeru Parlamenta torej Sveta ali Komisije), oziroma Evropske centralne banke na podlagi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodbe ali drugega pravnega predpisa, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil.

Na predlog Komisije je bil s pogodbo iz Nice spremenjen člen 191 PEU, ki je postal operativna pravna podlaga za sprejemanje statuta političnih strank na ravni EU in pravil o njihovem financiranju s postopkom soodločanja.

Zakonodajna pooblastila Parlamenta so se povečala z delno razširitvijo področja uporabe postopka soodločanja ter z zahtevo po privolitvi Parlamenta za pričetek postopka okrepljenega sodelovanja na področjih, za katera se uporablja postopek

soodločanja. Parlament je treba tudi zaprositi za mnenje, kadar Svet odloča o sumu, da država članica huje krši temeljne pravice.

4. Reforma pravosodnega sistema

a. Sodišče Evropske unije

Sodišče Evropske unije je s pogodbo iz Nice dobilo možnost, da zaseda v različnih sestavah, in sicer v senatih (po trije ali pet sodnikov), kot veliki senat (11 sodnikov) ali na občni seji. Svet lahko s soglasnim sklepom poveča število generalnih pravobranilcev. Sodišče je ohranilo pristojnost za razsojanje o zadevah, ki se mu posredujejo v predhodno odločanje, vendar je lahko na podlagi svojega statuta pred Splošnim sodiščem, ki je bilo pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe decembra 2009 Sodišče prve stopnje, sprožilo več ukrepov ali postopkov.

b. Splošno sodišče

Pristojnosti splošnega Sodišča so se povečale tako, da zajemajo nekatere kategorije predhodnega odločanja, Svet pa lahko s soglasnim sklepom ustanovi sodne oddelke tega sodišča. Vse te operativne določbe, zlasti pristojnosti Sodišča, so od takrat opredeljene v spremenjeni Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodba o ES).

5. Zakonodajni postopki

Čeprav je bilo odločanje s kvalificirano večino v Svetu razširjeno na mnoga nova politična področja in ukrepe (27), se je soodločanje razširilo le na nekatera manjša področja (iz nekdanjih členov 13, 62, 63, 65, 157, 159 in 191 Pogodbe o ES), medtem ko je bila za področja iz nekdanjega člena 161 Pogodbe o ES potrebna privolitev Parlamenta.

6. Okrepljeno sodelovanje

Tako kot Amsterdamska pogodba tudi Pogodba iz Nice vsebuje splošne določbe, ki veljajo za vsa področja okrepljenega sodelovanja, in specifične določbe za vsakega od treh „stebrov“ oziroma pristojnosti, določenih z Maastrichtsko pogodbo – steber Evropskih skupnosti, steber Skupne zunanje in varnostne politike ter steber Pravosodja in notranjih zadev. Medtem ko je po Amsterdamski pogodbi okrepljeno sodelovanje mogoče le v prvem in tretjem stebru, je Pogodba iz Nice to omogočila za vse tri stebre.

Pri tem so bile s Pogodbo iz Nice uvedene še druge spremembe. Napotitev na Evropski svet ni bila več mogoča, pojem razumnega roka pa je bil pojasnjen. Od tedaj je potrebna privolitev Parlamenta na vseh področjih, kjer se okrepljeno sodelovanje nanaša na vprašanja, za katera se uporablja postopek soodločanja.

7. Varstvo temeljnih pravic

S pogodbo iz Nice je bil členu 7 PEU dodan odstavek, da bi zajeli primere, ko še ni prišlo do očitne kršitve temeljnih pravic, vendar obstaja „očitno tveganje“, da do nje pride. Svet z večino štirih petin svojih članov in po privolitvi Parlamenta ugotovi obstoj tveganja in na državo članico naslovi ustrezna priporočila. Razglašena je bila nezavezujoča Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

D. Vloga Evropskega parlamenta

Tako kot pri predhodnih medvladnih konferencah je Parlament dejavno sodeloval pri pripravi medvladne konference leta 2000. V svojih resolucijah [z dne 18. novembra 1999 o pripravi spremembe Pogodb in novi medvladni konferenci](#) ter [z dne 31. maja 2001](#)

[o pogodbi iz Nice in prihodnosti Evropske unije](#) je predstavil svoja stališča o programu konference ter njenem napredku in ciljih. Parlament je podal svoje mnenje tudi o vsebini in pravnih posledicah Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Posebej je poudaril, da mora biti medvladna konferenca leta 2000 pregledna, v njej morajo sodelovati poslanci Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, Komisija in državljani, zaključiti pa se mora s pripravo ustavi podobnega dokumenta.

KONVENCIJA O PRIHODNOSTI EVROPE

A. Podlaga in cilji

V skladu z izjavo št. 23, priloženo Pogodbi iz Nice, je Evropski svet 14. in 15. decembra 2001 v Laeknu sklenil organizirati Konvencijo o prihodnosti Evrope, na kateri bi se zbrali glavni deležniki, ki bi razpravljali o prihodnosti Evropske unije. Naloga te konvencije je bila čim bolj pregledno pripraviti naslednjo medvladno konferenco in poiskati odgovor na štiri velike izzive, ki so povezani s prihodnostjo Unije in zajemajo boljšo delitev pristojnosti, poenostavitev instrumentov EU za ukrepanje, krepitev demokratičnosti, preglednosti in učinkovitosti ter pripravo ustave za državljane EU.

B. Organizacija

Konvencijo so sestavljali predsednik (Valéry Giscard d'Estaing), dva podpredsednika (Giuliano Amato in Jean-Luc Dehaene), 15 predstavnikov predsednikov držav ali vlad držav članic, 30 poslancev nacionalnih parlamentov (po dva iz vsake države članice), 16 poslancev Evropskega parlamenta in dva komisarja. Države kandidatke za pristop k Evropski uniji so lahko enakopravno sodelovale v razpravi, niso pa mogle učinkovito nasprotovati morebitnemu soglasju med državami članicami. Konvencija je imela tako skupaj 105 članov.

Usmerjalo jo je predsedstvo, v katerem so bili poleg predsednika in podpredsednikov še devet članov konvencije in povabljeni predstavnik, ki so ga izbrale države kandidatke. Predsedstvo je dajalo konvenciji zagon in oblikovalo podlago za njeno delo.

C. Rezultati

Delo [Konvencije o prihodnosti Evrope](#) je zajemalo „fazo poslušanja“, v kateri je konvencija želela spoznati pričakovanja in potrebe držav članic in evropskih državljanov, fazo preučevanja izraženih zamisli in fazo oblikovanja priporočil na podlagi bistva razprave. Konec leta 2002 je 11 delovnih skupin konvenciji predstavilo svoje ugotovitve. V prvi polovici leta 2003 je konvencija oblikovala besedilo, ki je postalo [osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo](#), in razpravljala o njem.

Del I osnutka pogodbe (59 členov) in del II (Listina o temeljnih pravicah; 54 členov) sta bila predložena Evropskemu svetu v Solunu 20. junija 2003. Del III (politike in delovanje; 342 členov) in del IV (splošne in končne določbe; 10 členov) sta bila predložena italijanskemu predsedstvu 18. julija 2003. [Evropski svet je 18. junija 2004 sprejel besedilo](#) z ohranjeno osnovno strukturo osnutka, ki ga je pripravila konvencija, vendar s številnimi spremembami. [Pogodbo je januarja 2005 je odobril Evropski parlament](#), vendar je bila nato zavrnjena na nacionalnih referendumih v Franciji (29. maja 2005) in na Nizozemskem (1. junija 2005). Po izglasovanih zavrnitvah na referendumih v dveh

državah članicah postopka ratifikacije Pogodbe o Ustavi za Evropo ni bilo mogoče dokončati.

D. Vloga Evropskega parlamenta

Večina opazovalcev je menila, da so poslanci Evropskega parlamenta odločilno vplivali na delo Konvencije o prihodnosti Evrope. Poslanci so lahko na podlagi več dejavnikov, kot so njihove izkušnje s pogajanj v mednarodnem okolju in dejstvo, da je konvencija potekala v prostorih Parlamenta, močno vplivali na razprave in postopke konvencije. Poleg tega so dejavno prispevali k oblikovanju političnih družin, ki so jih sestavljali poslanci Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov. Parlament je tako uspešno izpolnil veliko število svojih prvotnih ciljev. Večina teh je ohranjenih z Lizbonsko pogodbo.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljske svoboščine in institucionalne zadeve Evropskega parlamenta.

Mariusz Maciejewski
11/2025

1.1.5. LIZBONSKA POGODBA

V tem poglavju so predstavljeni razvoj Lizbonske pogodbe in njene bistvene določbe, pa tudi zgodovinske okoliščine, v katerih se je oblikovalo to najnovejše temeljno besedilo EU, ki je nastalo na podlagi prejšnjih besedil. Posamezne določbe (sklicevanje na člene) in njihov učinek na politike EU so podrobneje pojasnjeni v poglavjih, ki obravnavajo posamezne politike in vprašanja.

PРАВNA PODLAGA

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL C 306, 17.12.2007), je začela veljati 1. decembra 2009.

ZGODOVINA

Začetki [Lizbonske pogodbe](#) segajo v konec leta 2001, ko se je oblikoval projekt ustave (deklaracija Evropskega sveta o prihodnosti Evropske unije ali Laekenska deklaracija). Leta 2002 in 2003 mu je sledila Evropska konvencija, ki je pripravila Pogodbo o Ustavi za Evropo (Ustavna pogodba) ([1.1.4](#)). Postopek, ki je privedel do Lizbonske pogodbe, je bil posledica dveh neuspešnih referendumov o Ustavni pogodbi v maju in juniju 2005, zaradi česar se je Evropski svet odločil za dvoletno obdobje za razmislek. Na podlagi berlinske izjave iz marca 2007 je Evropski svet na zasedanju od 21. do 23. junija 2007 končno sprejel podroben mandat za naslednjo medvladno konferenco pod portugalskim predsedstvom. Ta je v oktobru 2007 zaključila svoje delo in na srečanju Evropskega sveta 13. decembra 2007 v Lizboni je bila podpisana pogodba, ki so jo nato ratificirale vse države članice.

VSEBINA

A. Cilji in pravna načela

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se je preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU), v celotnem besedilu pa je bil izraz Skupnost nadomeščen z izrazom Unija. Unija tako prevzema vlogo Skupnosti in je njena pravna naslednica. Lizbonska pogodba ni uvedla državnih simbolov Unije, kot sta zastava in himna. Čeprav novo besedilo ne nosi več imena ustava, ohranja večino njenih pomembnejših dosežkov.

Z Lizbonsko pogodbo se na Unijo niso prenesle dodatne izključne pristojnosti, spremenil pa se je način izvajanja njenih dotedanjih pristojnosti in nekaterih novih (deljenih) pristojnosti. Z okrepljeno udeležbo in varstvom državljanov, novo institucionalno ureditvijo ter spremenjenimi postopki odločanja naj bi dosegli večjo učinkovitost in preglednost. Zato prinaša višjo raven parlamentarnega nadzora in demokratične odgovornosti.

Lizbonska pogodba v nasprotju z Ustavno pogodbo ne vsebuje členov, ki bi uradno določali prevlado prava Unije nad nacionalno zakonodajo, vendar je bila pogodbi v ta namen priložena izjava (izjava št. 17), v kateri je pojasnjeno, kako ima pravo

Unije prednost pred nacionalnim pravom v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije.

Z Lizbonsko pogodbo so bile prvič pojasnjene pristojnosti Unije. Loči med tremi vrstami pristojnosti, in sicer izključno pristojnostjo, ko lahko samo Unija izdaja zakonske akte, države članice pa lahko le izvršujejo zakonodajo EU, deljeno pristojnostjo, ko lahko države članice izdajajo zakonske akte in sprejemajo pravno zavezujoče ukrepe, če Unija ne izvaja svoje pristojnosti, in podporno pristojnostjo, ko Unija sprejema ukrepe v podporo oziroma dopolnitev politik držav članic. Med revizijo pogodbe se pristojnosti Unije lahko vrnejo državam članicam.

Lizbonska pogodba daje Uniji status pravne osebe, na podlagi katerega lahko podpisuje mednarodne pogodbe na področjih, za katera je pristojna, in se pridružuje mednarodnim organizacijam. Države članice pa lahko podpisujejo le tiste mednarodne dogovore, ki so v skladu s pravom Unije.

Pogodba v členu 50 Pogodbe o Evropski uniji prvič določa uradni postopek, ki ga uporabijo države, če želijo v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami izstopiti iz EU.

Lizbonska pogodba v prvi steber vključuje še preostale vidike tretjega stebra, ki zadevajo območje svobode, varnosti in pravice, tj. policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Nekdanja medvladna struktura je opuščena, saj se o aktih, sprejetih na tem področju, odslej odloča po rednem zakonodajnem postopku (kvalificirana večina in soodločanje), če ni določeno drugače, pa se uporabljajo pravni instrumenti metode Skupnosti (uredbe, direktive in sklepi).

Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe lahko tudi Evropski parlament predlaga spremembe temeljnih pogodb, kot je to že veljalo za Svet, vlade držav članic ali Komisijo. Za takšno spremembo bi bilo običajno treba sklicati konvencijo, ki bi predloge sprememb priporočila medvladni konferenci, vendar bi se lahko Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta odločil, da konvencije ne skliče (člen 48(3) PEU, drugi odstavek). Medvladna konferenca bi se nato lahko sklicala, da bi se soglasno sporazumeli o spremembah temeljnih pogodb. Spreminjanje temeljnih pogodb pa je mogoče tudi brez sklica medvladne konference, pa tudi s poenostavljenimi postopki za spremembo, kadar predlagane spremembe zadevajo notranje politike in ukrepe Unije (člen 48(6) in 48(7) PEU). Sprememba je v tem primeru sprejeta kot sklep Evropskega sveta, vendar lahko zanjo veljajo nacionalna pravila za ratifikacijo.

B. Okrepljena demokracija in boljše varstvo temeljnih pravic

Lizbonska pogodba določa tri temeljna načela, in sicer demokratično enakost, predstavniško demokracijo in participativno demokracijo. Slednja se udejanja z novo državljansko pobudo ([4.1.5](#)).

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah ni neposredno vključena v Lizbonsko pogodbo, vendar je s členom 6(1) PEU pridobila enako pravno zavezujočo naravo in pravno veljavnost, kot jo imata temeljni pogodbi ([4.1.2](#)).

Postopek za pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah se je začel 1. junija 2010, ko je začel veljati 14. protokol te konvencije. V skladu z njim podpisnice konvencije niso le države, temveč tudi mednarodne organizacije, kot je EU. Kljub temu morajo pristop ratificirati vse države, ki so pogodbenice konvencije, pa tudi Unija. Pogajanja med Svetom Evrope in predstavniki EU so omogočila dokončno

pripravo osnutka sporazuma aprila 2013, ki pa ga je Sodišče Evropske unije v [mnenju št. 2/13](#) označilo kot nezdržljivega s členom 6 PEU. Komisija je oktobra 2019 Svetu Evrope sporočila, da je pripravljena ponovno začeti pogajanja. Uradna pogajanja so se nadaljevala oktobra 2020, pogajalci pa so marca 2023 dosegli začasni dogovor o revidiranem osnutku sporazuma o pristopu.

Revidirani sporazum zajema vsa vprašanja, ki jih je izpostavilo Sodišče Evropske unije, razen enega v zvezi s pristojnostjo za skupno zunanjo in varnostno politiko EU (SZVP). EU se je zavezala, da bo to vprašanje rešila interno^[1].

C. Nova institucionalna ureditev

1. Evropski parlament

V skladu s členom 14(2) PEU je Evropski parlament sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije in nič več iz predstavnikov narodov držav.

Zakonodajne pristojnosti Parlamenta so se povečale, saj se je področje uporabe nekdanjega postopka soodločanja, zdaj preimenovanega v redni zakonodajni postopek, znatno razširilo. Sedaj se uporablja za več kot 40 novih področij politike, s čimer se je njihovo skupno število povečalo na 85. Postopek privolitve se je preimenoval v postopek odobritve, postopek posvetovanja pa ostaja nespremenjen. Novi proračunski postopek uvaja popolno enakopravnost Parlamenta in Sveta pri sprejemanju letnega proračuna, Parlament pa mora potrditi tudi večletni finančni okvir.

Evropski parlament zdaj izvoli predsednika Komisije z večino glasov poslancev, ki glasujejo o predlogu Evropskega sveta, ta pa mora kandidata izbrati s kvalificirano večino, pri čemer mora upoštevati rezultate evropskih volitev. V tem primeru v skladu s členom 238(2) PDEU kvalificirana večina pomeni vsaj 72 % držav članic, ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva Unije. Parlament še vedno odobri tudi Komisijo kot kolegij.

Največje število poslancev Evropskega parlamenta je 751, pri čemer je zastopanost sorazmerno upadajoča. Največje število sedežev na državo članico se je znižalo na 96, najmanjše število pa povečalo na šest. [Parlament je 7. februarja 2018 po izstopu Združenega kraljestva iz EU glasoval za zmanjšanje števila sedežev s 751 na 705](#) in za ponovno razdelitev nekaterih sedežev, ki se bodo sprostili, med države EU, ki so bile premalo zastopane ([1.3.3](#)).

Združeno kraljestvo je iz Unije izstopilo 1. februarja 2020 in od tega datuma do začetka desetega parlamentarnega obdobja leta 2024 se je uporabljala nova sestava 705 poslancev Evropskega parlamenta. Od 73 mest, ki so bila izpraznjena zaradi izstopa Združenega kraljestva, je bilo 27 sedežev prerazporejenih, da bi se bolje upoštevalo načelo upadajoče proporcionalnosti, in sicer Franciji (+ 5), Španiji (+ 5), Italiji (+ 3), Nizozemski (+ 3), Irski (+ 2), Švedski (+ 1), Avstriji (+ 1), Danski (+ 1), Finski (+ 1), Slovaški (+ 1), Hrvaški (+ 1), Estoniji (+ 1), Poljski (+ 1) in Romuniji (+ 1). Nobena država članica ni izgubila nobenega sedeža.

[1]Svet Evrope, *European Union accession to the European Convention on Human Rights – Questions and Answers* (Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah – vprašanja in odgovori), spletišče Sveta Evrope, <https://www.coe.int/en/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers>.

[Sklep Evropskega sveta \(EU\) 2023/2061](#)^[2] določa število predstavnikov v Evropskem parlamentu (skupaj 720), izvoljenih v vsaki državi članici za parlamentarno obdobje 2024–2029, na podlagi nedavnega demografskega razvoja. 15 dodatnih sedežev je bilo dodeljenih Franciji (+ 2), Španiji (+ 2), Nizozemski (+ 2), Avstriji (+ 1), Danski (+ 1), Belgiji (+ 1), Poljski (+ 1), Finski (+ 1), Slovaški (+ 1), Irski (+ 1), Sloveniji (+ 1) in Latviji (+ 1).

2. Evropski svet

Lizbonska pogodba uradno priznava Evropski svet kot institucijo EU. Njegova vloga je, da daje Uniji potrebne spodbude za razvoj in opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prednostne cilje, ne opravlja pa zakonodajne naloge. Sistem šestmesečnega predsedovanja po načelu rotacije je nadomestilo stalno predsedstvo. Kvalificirana večina Evropskega sveta izvoli predsednika za mandat 30 mesecev (dve leti in pol), ki ga je mogoče enkrat podaljšati. Ta sistem naj bi omogočil večjo kontinuiteto in skladnost dela Evropskega sveta. Predsednik Unijo zastopa navzven, pri tem pa ne posega v naloge visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (glej spodaj).

3. Podpredsednik Komisije/visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko

Podpredsednika Komisije/visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko imenuje Evropski svet s kvalificirano večino in soglasjem predsednika Komisije, pristojen pa je za skupno zunanjo in varnostno politiko Unije in ima pravico vlagati predloge. Predseduje Svetu za zunanje zadeve in je tudi podpredsednik Komisije. Pomaga mu Evropska služba za zunanje delovanje, ki združuje uslužbence Sveta, Komisije in nacionalnih diplomatskih služb.

4. Svet

Lizbonska pogodba ohranja sistem dvojne večine (državljeni in države članice), vendar so do novembra 2014 veljala prejšnja pravila glasovanja, od 1. novembra 2014 pa veljajo nova pravila.

Kvalificirana večina je dosežena, kadar predlog podpira najmanj 55 % članic Sveta (v praksi to pomeni 15 od 27 držav članic), ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva (člen 16(4) PEU). Če Svet ne odloča na predlog Komisije ali podpredsednika/visokega predstavnika, se potrebna večina držav članic poviša na 72 % (člen 238(2) PDEU). Da se prepreči sprejetje zakonodaje, morajo proti predlogu glasovati najmanj štiri države članice. Novi sistem, ki ga je spodbudil kompromis iz Joanine, dopušča, da 55 % (do 1. aprila 2017 75 %) držav članic, ki predstavljajo manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, zahteva ponovno preučitev predloga v razumnem časovnem obdobju (izjava št. 7).

Svet zaseda javno, kadar odloča ali glasuje o osnutkih zakonodajnih aktov. V ta namen ima vsako zasedanje Sveta dva dela. Prvi je namenjen zakonodajnim aktom Unije, drugi pa nezakonodajnim dejavnostim. Predsedstvo Sveta se še naprej izmenjuje vsakih šest mesecev, vendar je vzpostavljeno osemnajstmesečno skupinsko predsedstvo treh

[2]Sklep Evropskega sveta (EU) 2023/2061 z dne 22. septembra 2023 o sestavi Evropskega parlamenta, UL L 238, 27.9.2023, str. 114.

držav članic, da bi zagotovili večjo kontinuiteto dela. Izjema je Svet za zunanje zadeve, ki mu stalno predseduje podpredsednik/visoki predstavnik.

5. Komisija

Predsednik Komisije je zdaj izbran in izvoljen na podlagi rezultatov evropskih volitev, zato se je njegova politična legitimnost povečala. Odgovoren je za notranjo organizacijo kolegija (imenovanje komisarjev, razdelitev resorjev, zahteve za odstop v nekaterih okoliščinah).

6. Sodišče Evropske unije

V sodni pristojnosti Sodišča Evropske unije so vse dejavnosti Unije razen zunanje in skupne varnostne politike. Državljeni do Sodišča lažje dostopajo.

D. Učinkovitejše in bolj demokratično oblikovanje politik z novimi politikami in pristojnostmi

Več tako imenovanih [premostitvenih klavzul](#) omogoča prehod z odločanja s soglasjem na odločanje s kvalificirano večino in s postopka posvetovanja na postopek soodločanja (člen 31(3) PEU, členi 81, 153, 192, 312 in 333 PDEU, pa tudi nekateri premostitveni postopki, ki zadevajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) ([1.2.4](#)). Predsednik Komisije Jean-Claude Juncker je v govoru o stanju Unije leta 2017 napovedal, da bo na številnih področjih prišlo do pobud za odmik od pravila o soglasju, in sicer z uporabo premostitvenih klavzul. Komisija je nato sprejela štiri sporočila, v katerih je predlagala, naj se na področjih [skupne zunanje in varnostne politike](#) (september 2018), [davčne politike](#) (januar 2019), [podnebne in energetske politike](#) (april 2019) ter [socialne politike](#) (april 2019) namesto soglasja raje uporablja glasovanje s kvalificirano večino. Namen teh sporočil je bil zagotoviti hitrejša, prožnejša in učinkovitejša odločanja na področjih, za katera je Unija že pristojna.

Na področjih, kjer Unija nima izključne pristojnosti, lahko najmanj devet držav članic med seboj vzpostavi okrepljeno sodelovanje. Svet mora odobriti njegovo uporabo, potem ko pridobi soglasje Parlamenta. Pri vprašanih skupne zunanje in varnostne politike je potrebno soglasje.

Lizbonska pogodba je z vključitvijo nacionalnih parlamentov v proces odločanja občutno utrdila načelo subsidiarnosti ([1.2.2](#)) ([1.3.5](#)). Uvedena so bila številna nova področja politik, druga pa so bila razširjena. Okoljska politika zdaj zajema tudi boj proti podnebnim spremembam, energetska politika pa solidarnost, zanesljivo oskrbo in medsebojno povezovanje omrežij. Poleg tega lahko Unija po novem odloča o pravicah intelektualne lastnine, športu, vesolju, turizmu, civilni zaščiti in upravnem sodelovanju.

Na področju skupne varnostne in obrambne politike ([5.1.2](#)) Lizbonska pogodba uvaja klavzulo o vzajemni obrambi, ki določa, da morajo vse države članice pomagati napadeni državi članici. Solidarnostna klavzula zagotavlja, da morajo državi članici, ki je žrtev nesreče, ki jo je povzročil človek, ali naravne nesreče ali terorističnega napada, Unija in vse njene članice ponuditi pomoč z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Stalno strukturno sodelovanje je dostopno vsem državam članicam, ki se zavežejo tako udeležbi v evropskih programih na področju vojaške opreme kot zagotavljanju bojnih enot, ki so na voljo za takojšnje ukrepanje. Tovrstno sodelovanje mora odobriti Svet s kvalificirano večino po posvetovanju s podpredsednikom Komisije/visokim predstavnikom.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

V poglavju [1.1.4](#) kratkega vodnika so informacije o prispevku Parlamenta k Evropski konvenciji in njegovi vlogi na prejšnjih medvladnih konferencah. Medvladna konferenca, ki je potekala leta 2007 v času portugalskega predsedovanja in je privedla do podpisa Lizbonske pogodbe, je bila prva medvladna konferenca, na katero je Parlament poslal tri predstavnike.

Skoraj desetletje po podpisu Lizbonske pogodbe je Parlament priznal, da se nekatere njene določbe ne uporabljajo v celoti. Zato je 16. februarja 2017 sprejel [resolucijo o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe](#), ki vsebuje več priporočil o tem, kako izkoristiti ta potencial in Uniji omogočiti, da se bo bolje spopadala s trenutnimi svetovnimi izzivi.

Istega dne je sprejel tudi [resolucijo o morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije](#) s konkretnimi predlogi za spremembo temeljnih pogodb.

Evropska unija se je v zadnjem času soočila z več krizami, zlasti v zvezi z brexitom, načelom pravne države, večletnim finančnim okvirom, pandemijo covid-19 in rusko invazijo v Ukrajini. Te krize so znova pokazale pomanjkljivosti sedanjega sistema upravljanja, pomanjkanje učinkovitega odločanja pa je prispevalo k zmanjšanju javne podpore evropskemu projektu. Institucije EU so se odzvale na aktualne izzive in 10. marca 2021 začele Konferenco o prihodnosti Evrope, da bi državljani imeli besedo pri tem, kako preoblikovati Unijo ter povečati učinkovitost in preglednost njenih postopkov odločanja. Konferenca je delo zaključila 9. maja 2022 in pripravila 49 predlogov, za nekatere od njih pa bi bile potrebne spremembe pogodb EU. Parlament je tako 9. junija 2022 sprejel [resolucijo o pozivu k sklicu konvencije za revizijo temeljnih pogodb](#), 11. julija 2023 [resolucijo o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU](#), 22. novembra 2023 pa [resolucijo o predlogih Evropskega parlamenta za spremembo Pogodb](#). Evropski svet je pozval, naj skliče konvencijo za revizijo temeljnih pogodb, saj skuša posodobiti zakonodajne postopke, da bi obravnavali aktualne izzive in povečali učinkovitost Unije.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Katharina MASSAY-KOSUBEK

11/2025

1.2. PRAVNI SISTEM IN POSTOPKI ODLOČANJA EVROPSKE UNIJE

1.2.1. VIRI IN PODROČJE UPORABE PRAVA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima status pravne osebe, zato ima tudi lasten pravni red, ki je ločen od mednarodnega prava. Poleg tega pravo EU neposredno ali posredno vpliva na predpise držav članic in postane del pravnega sistema vsake države članice. Evropska unija je tudi sama vir prava. Na splošno se pravni sistem deli na primarno zakonodajo (Pogodbi in splošna pravna načela), sekundarno zakonodajo (temelječo na Pogodbah) in dopolnilno pravo.

VIRI IN HIERARHIJA PRAVA UNIJE

- Pogodba o Evropski uniji (**PEU**), Pogodba o delovanju Evropske unije (**PDEU**) ter njuni **protokoli** (37 protokolov, 2 prilogi in 65 deklaracij, ki so priloženi tema pogodbama za urejanje podrobnosti, ne da bi bili vključeni v celotno pravno besedilo) [1.1.5](#);
- **Listina Evropske unije o temeljnih pravicah** [4.1.2](#);
- Pogodba o ustanovitvi Evropske atomske skupnosti (**Euratom**) je kot posebna pogodba še zmeraj v veljavi;
- mednarodni sporazumi [5.2.1](#);
- splošna načela prava Unije;
- sekundarna zakonodaja.

Evropska unija je unija, ki temelji na vladavini prava in je vzpostavila celovit sistem pravnih sredstev in postopkov, ki Sodišču Evropske unije omogoča nadzor nad

zakonitostjo aktov institucij EU (člen 263 PDEU). Hierarhično najvišje je primarna zakonodaja, ki zajema Pogodbi in splošna načela. V skladu z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, je enak položaj priznan tudi Listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Mednarodni sporazumi, ki jih sklene Evropska unija, so primarni zakonodaji podrejeni. Na še nižji stopnji je sekundarna zakonodaja, ki je veljavna le, če je skladna z nadrejenimi akti in sporazumi. Doktrina **primarnosti prava EU** je temeljni steber pravnega reda EU, njen cilj pa je zagotoviti enotnost in doslednost prava EU. Sodišče Evropske unije je večkrat potrdilo uradno stališče, da je pravo EU absolutno nadrejeno nacionalnemu pravu držav članic in da morajo nacionalna sodišča to nadrejenost upoštevati pri svojih odločitvah. Ravno tako si je vedno pridrževalo končno pristojnost pri določanju razmerja med pravom EU in nacionalnim pravom. Sodišče Evropske unije je v prelomnih zadevah [van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen](#) in [Costa/ENEL](#) razvilo temeljni doktrini neposrednega učinka in primarnosti prava EU. Ti doktrini je potrdilo v poznejših zadevah. Zlasti je v zadevi [Internationale Handelsgesellschaft](#) ugotovilo, da je pravo EU nadrejeno tudi temeljnim pravicam, ki jih zagotavljajo nacionalne ustave.

CILJI

Vzpostavitev pravnega reda Unije, ki omogoča uresničitev ciljev, zastavljenih v pogodbah.

VIRI PRAVA EU

A. Primarna zakonodaja Evropske unije [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Sekundarna zakonodaja Evropske unije

1. Splošne točke

Pravni akti Unije so navedeni v členu 288 PDEU. To so **uredbe, direktive, sklepi, priporočila** in **mnenja**. Institucije EU lahko te pravne akte sprejemajo le, če so za to pristojne po kateri izmed pogodb. V členu 5(1) PEU je navedeno načelo prenosa, ki ureja razmejitve pristojnosti Unije. PDEU opredeljuje obseg pristojnosti Unije ter jih uvršča v tri kategorije, in sicer izključne pristojnosti (člen 3), deljene pristojnosti (člen 4) in podporne pristojnosti (člen 6), pri čemer EU sprejema ukrepe, s katerimi podpira ali dopolnjuje politike držav članic. Področja, ki sodijo v te tri kategorije pristojnosti Unije, so navedena v členih 3, 4 in 6 PDEU. Če ni potrebnih pooblastil za uresničitev cilja, določenega s Pogodbama, lahko institucije uporabijo določbe člena 352 PDEU ter sprejmejo „ustrezne ukrepe“.

Institucije sprejemajo samo pravne instrumente, navedene v členu 288 PDEU. Edina izjema so skupna zunanja, varnostna in obrambna politika, o katerih se še naprej odloča z medvladnimi postopki. Na tem področju so bili skupne strategije, skupni ukrepi in skupna stališča nadomeščeni s „splošnimi smernicami“ in „sklepi o določitvi“ ukrepov in stališč, ki naj jih sprejme Unija, ter podrobnosti izvajanja teh sklepov (člen 25 PEU).

Obstaja tudi vrsta drugih oblik ukrepanja, kot so priporočila, sporočila in akti v zvezi z organizacijo in delovanjem institucij (ki vključujejo medinstitucionalne sporazume). Njihovo poimenovanje, struktura in pravni učinki izhajajo iz posameznih določb Pogodb ali predpisov, sprejetih v skladu s Pogodbama.

2. Hierarhija sekundarne zakonodaje EU

Členi 289, 290 in 291 PDEU vzpostavljajo hierarhijo sekundarne zakonodaje med zakonodajnimi, delegiranimi in izvedbenimi akti. **Zakonodajni akti** so pravni akti, ki so sprejeti po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku. **Delegirani akti** so nezakonodajni akti s splošno uporabo, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere ne bistvene elemente zakonodajnih aktov. Zakonodajalec (Parlament in Svet) lahko pooblastilo za sprejemanje teh aktov prenese na Komisijo. Cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje takšnega prenosa pooblastila ter izredni postopki, če so potrebni, se opredelijo v zakonodajnem aktu. Zakonodajalec poleg tega določi pogoje prenosa, bodisi preklic pooblastila bodisi pravico do nasprotovanja.

Izvedbene akte običajno sprejme Komisija, ki je pristojna, da to stori v primerih, v katerih so potrebni enotni pogoji za izvajanje zakonsko obvezujočih aktov. Le v posebnih, ustrezno utemeljenih primerih in na področju skupne zunanje in varnostne politike izvedbene akte sprejme Svet. Kadar se temeljni akt sprejme v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, lahko Parlament ali Svet Komisijo kadar koli opozori, da po njegovem mnenju osnutek izvedbenega akta presega izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu. V takšnem primeru mora Komisija osnutek akta ponovno pregledati.

3. Različne vrste sekundarne zakonodaje EU

a. Uredbe

Uredbe se splošno uporabljajo, so v celoti zavezujoče in se neposredno uporabljajo. Tisti, ki jih zadevajo (fizične osebe, države članice, institucije EU), jih morajo v celoti spoštovati. Uporabljati se začnejo neposredno v vseh državah članicah na dan začetka veljavnosti (na določen datum ali pa dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*) in jih ni treba prenesti v nacionalno zakonodajo.

Cilj uredb je zagotoviti enotno uporabo prava Unije v vseh državah članicah, zato tudi nadomestijo nacionalne predpise, ki niso v skladu z njihovimi materialnopravnimi določbami.

b. Direktive

Direktive so za vsako državo članico, na katero so naslovljene, zavezujoče glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepuščajo nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Nacionalni zakonodajalec mora sprejeti akt o prenosu oziroma „nacionalni izvedbeni ukrep“, s katerim prenese direktivo v nacionalno zakonodajo in zakonodajo spremeni v skladu s cilji direktive. Državljanu so torej pravice dodeljene in pravni akt zanj postane zavezujoč šele, ko je sprejet akt o prenosu. Države članice imajo pri prenosu na voljo določen manevrski prostor, ki jim omogoča, da upoštevajo nacionalne posebnosti. Prenos mora biti izveden v roku, ki ga določa direktiva. Države članice morajo pri tem zagotoviti resničen učinek prava EU po načelu lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

Direktive se načeloma ne uporabljajo neposredno, toda Sodišče Evropske unije je kljub temu razsodilo, da imajo lahko nekatere določbe direktive izjemoma neposreden učinek v državi članici, četudi ta prej ne sprejme akta o prenosu, če: (a) direktiva ni bila prenesena v nacionalno pravo ali je bila prenesena nepravilno, (b) so določbe direktive po svoji vsebini brezpogojne ter dovolj jasne in natančne in (c) določbe direktive podeljujejo pravice posameznikom.

Če so ti pogoji izpolnjeni, se lahko posameznik na to določbo sklicuje pred javnimi organi. Organi države članice so tudi v primeru, če zadevna določba posamezniku ne dodeljuje nobene pravice in sta tako izpolnjena le prva pogoja, pravno zavezani k upoštevanju neprenesene direktive. Navedena sodba je utemeljena predvsem z načeli učinkovitosti, preprečevanja kršenja Pogodb in sodnega varstva. V nasprotju s tem pa se posameznik proti drugemu posamezniku ne more neposredno sklicevati (tako imenovani vodoravni učinek) na polni učinek neprenesene direktive (glej zadevo [Faccini Dori/Recreb Srl, zadeva C-91/92, točka 25](#)).

V skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije (zadeva [Francovich, združeni zadevi C-6/90 in C-9/90](#)) ima posamezen državljan pravico za nastalo škodo zahtevati odškodnino od države članice, ki ne spoštuje prava Unije. Pri nepreneseni ali delno preneseni direktivi je to mogoče, kadar (a) je cilj direktive podeliti pravice posameznikom, (b) je mogoče na podlagi določb direktive opredeliti vsebino pravic in (c) obstaja vzročna zveza med neizpolnitvijo obveznega prenosa direktive in izgubo ali škodo, ki so jo utrpeli oškodovanci. Država članica se šteje za odgovorno, ne da bi bilo treba dokazati dejansko napako.

c. Sklepi, priporočila in mnenja

Sklepi so v celoti zavezujoči. Če opredeljujejo svoje naslovnike (države članice, fizične ali pravne osebe), so zavezujoči samo zanje in obravnavajo razmere, specifične za te države članice ali osebe. Posameznik lahko pravice, podeljene s sklepom, naslovljenim na državo članico, uveljavlja le, če je ta sprejela akt o njegovem prenosu. Sklepi se lahko neposredno uporabljajo pod pogoji, ki veljajo za direktive.

Priporočila in mnenja naslovnikom ne podeljujejo pravic in ne nalagajo dolžnosti, lahko pa vsebujejo smernice glede razlage in vsebine prava Unije.

Ker se morajo tožbe proti državam članicam na podlagi člena 263 PDEU nanašati na akte, ki so jih sprejele institucije, organi, uradi ali agencije EU, Sodišče Evropske unije ni pristojno za odločanje o odločitvah predstavnikov držav članic, npr. v zvezi z določitvijo sedežev agencij EU. Akti, ki jih sprejmejo predstavniki držav članic, ki ne delujejo kot člani Sveta, temveč kot predstavniki svojih vlad in tako kolektivno izvajajo pristojnosti držav članic, niso predmet sodnega nadzora sodišč Unije v skladu s sodbo Sodišča z dne 14. julija 2022 v zadevi o preselitvi Evropske agencije za zdravila (EMA)^[1]. Sodišče je razsodilo, da se člen 341 PDEU ne uporablja za določitev kraja sedeža organa, urada ali agencije Unije, temveč le za institucije. Za določitev kraja sedeža agencij Unije je pristojen zakonodajalec EU, ki mora v ta namen ravnati v skladu s postopki, določenimi v upoštevanih materialnih določbah Pogodb. Zadevni sklep je bil nezavezujoč ukrep političnega sodelovanja, ki ne more omejiti diskrecijske pravice zakonodajalca Unije. Tako ta sklep ne more omejiti diskrecijske pravice zakonodajalca EU ali Parlamenta.

[1] Gl. [združeni zadevi C-59/18 Italija/Svet in C-182/18 Comune di Milano/Svet, združeni zadevi C-106/19 Italija/Svet in Parlament ter C-232/19 Comune di Milano/Parlament in Svet in zadevo C-743/19, Parlament/Svet](#).

4. Določbe, ki urejajo pristojnosti, postopke, izvajanje in izvrševanje pravnih aktov

a. Zakonodajna pristojnost, pravica do pobude in zakonodajni postopki: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) in [1.2.3](#)

Parlament, Svet in Komisija glede na posamezno pravno podlago v različni meri sodelujejo pri sprejemanju zakonodaje Unije. Parlament lahko Komisijo pozove, naj njemu in Svetu predloži zakonodajne predloge.

b. Izvajanje zakonodaje Unije

Na podlagi primarne zakonodaje ima EU le omejena pooblastila za izvrševanje, saj je izvrševanje njene zakonodaje večinoma prepuščeno državam članicam. Člen 291(1) PDEU poleg tega dodaja, da „države članice sprejmejo vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije“. Če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, Komisija izvaja svoja izvedbena pooblastila (člen 291(2) PDEU).

c. Izbira vrste pravnega akta

V mnogih primerih vrsto akta, ki ga je treba sprejeti, določata Pogodbi, a v mnogih drugih primerih vrsta akta ni predpisana. Za te primere člen 296(1) PDEU določa, da se morajo institucije o tem odločiti v vsakem primeru posebej, „ob upoštevanju ustreznega postopka in načela sorazmernosti“.

C. Splošna načela prava Unije in temeljne pravice

Pogodbi zelo redko omenjata splošna načela prava Unije. Razvila so se predvsem v sodni praksi Sodišča Evropske unije (pravna varnost, medinstitucionalno ravnovesje, zaupanje v pravo itd.). Poleg tega je sodna praksa Sodišča uveljavila priznavanje temeljnih pravic kot splošnih načel prava Unije. Ta načela so sedaj zapisana v členu 6(3) PEU, ki se nanaša na temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ([4.1.2](#)).

D. Mednarodni sporazumi, ki jih EU sklene na podlagi členov 216 in 217 PDEU

Unija lahko v okviru svojih pooblastil sklene mednarodne sporazume s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (člen 216(1) PDEU). Ti sporazumi so za Unijo in države članice zavezujoči ter so sestavni del prava reda Unije (člen 216(2) PDEU). V skladu s členom 217 PDEU lahko EU sklepa tudi sporazume o pridružitvi, ki vključujejo vzajemne pravice in obveznosti ter skupne ukrepe in posebne postopke. [Sporazum o trgovini in sodelovanju](#) med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska na drugi strani [je bil sklenjen](#) v skladu s to določbo. [Parlament ga je 28. aprila 2021 odobril na podlagi člena 218\(6\)\(a\) PDEU](#).

V skladu s [sodno prakso Sodišča Evropske unije](#) je mednarodno pravo nadrejeno (sekundarnemu) pravu Unije: „Spomniti je treba tudi, da so institucije Unije, kadar mednarodne sporazume sklene Unija, na podlagi člena 216(2) PDEU vezane s takimi sporazumi, ki torej prevladajo nad akti Unije“.

E. Neodvisno strokovno znanje in boljša priprava zakonodaje

[Parlament je leta 2004 ustanovil pet tematskih sektorjev](#), ki na prošnjo odborov in drugih parlamentarnih organov zagotavljajo [neodvisno strokovno znanje, analize in svetovanje na področju politike na visoki ravni](#). Te neodvisne raziskave, ki povezujejo poslance Evropskega parlamenta, akademske kroge in državljane, bi morale biti pripravljene za vsako zakonodajno pobudo, od njenega načrtovanja do ocene njenega izvajanja. S tem bi prispevali k visoki kakovosti zakonodaje in njene razlage, kar je nepogrešljiv del pripravljalnega dela^[2].

[Optimalna zakonodaja EU](#) lahko prinese [korist v višini več kot 2200 milijard EUR](#) letno. [Raziskava, ki so jo za Parlament](#) pripravili tematski sektorji, kaže, da je mogoče na področju prostega pretoka blaga letno doseči koristi v višini 386 milijard EUR, 189 milijard EUR v okviru carinske unije, 289 milijard EUR v okviru prostega pretoka storitev in 177 milijard EUR v okviru digitalnega enotnega trga.

[Medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje](#) zajema letno in večletno načrtovanje programov ter vse vidike cikla politike. Določa tudi različne zaveze institucij za sprejemanje visokokakovostne zakonodaje EU, ki je učinkovita, uspešna, preprosta in jasna ter se izogiba pretiranemu urejanju in nalaganju nepotrebnih bremen posameznikom, javnim organom in podjetjem, zlasti malim in srednjim podjetjem.

Vendar raziskava, ki jo je naročil Parlament, kaže, da je treba [vključevanje neodvisnih raziskav](#): (1) izboljšati v fazi oblikovanja in načrtovanja strategij EU, tudi tako, da se skrajšajo roki za uvedbo zakonodajnih reform; (2) v enaki meri uporabljati za vse zakonodajne pobude (npr. izjeme za nujne dosjeje zmanjšujejo kakovost zakonodaje EU na pomembnih področjih); in (3) enako uporabljati za [ocene učinkov zakonodaje Unije](#), pri katerih sedaj zaradi slabega zbiranja podatkov ni ključnih ocen kvantitativnih učinkov.

Poleg tega iz nedavnih raziskav, opravljenih za Parlament, izhaja, da preveč zapletena struktura in jezik zakonodaje EU ovirata državljane EU, ko skušajo razumeti svoje pravice^[3] in otežkočata uporabo zakonodaje EU^[4]. Strokovnjaki Parlamenta in iz držav članic poudarjajo, da je treba prenoviti zakonodajo EU, tako da bo bolj osredotočena na državljane^[5].

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Člen 14(1) PEU določa, da Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno (prek rednega zakonodajnega postopka) in proračunsko (prek posebnega zakonodajnega postopka v skladu s členom 314 PDEU) funkcijo. Parlament si prizadeva za poenostavitev zakonodajnega postopka, izboljšanje kakovosti pri pripravi pravnih

[2]Maciejewski M.: [Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#) (Vloga Evropskega parlamenta pri spodbujanju uporabe neodvisnega strokovnega znanja v zakonodajnem postopku), Tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja, Evropski parlament, december 2018.

[3]Vanyskova Z. idr., [Better Law-Making in the European Union](#) (Boljše sprejemanje zakonodaje v Evropski uniji), Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve, Evropski parlament, februar 2025.

[4] Xanthaki H., [Legislative complexity and monitoring the application of EU law](#) (Zakonodajna zapletenost in spremljanje uporabe zakonodaje EU), Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve, Evropski parlament, oktober 2025.

[5]Vanyskova Z. idr., [Critical Approach to EU law-making: French Senate's report on EU legislation](#) (Kritičen pristop k sprejemanju zakonodaje EU: poročilo francoskega senata o zakonodaji EU), Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve, Evropski parlament, april 2025.

besedil ter za to, da se državam članicam, ki ne spoštujejo prava Unije, naložijo učinkovitejše kazni. Komisija v svojem letnem delovnem in zakonodajnem programu predstavi svoje glavne politične prednostne naloge in opredeli konkretne ukrepe, bodisi zakonodajne bodisi nezakonodajne, s katerimi se te prednostne naloge prenesejo v dejanja. Parlament resnično prispeva k oblikovanju novih predpisov, saj preuči letni delovni program Komisije in izbere predpise, za katere želi, da bi bili vpeljani.

Ker je Unija postala pravna oseba, lahko sklepa mednarodne sporazume (člena 216 in 217 PDEU). Parlament mora odobriti vsak sporazum, sklenjen na področju skupne trgovinske politike in na področjih, katerih politike se urejajo v okviru rednega zakonodajnega postopka (člen 218(6)(a) PDEU). Parlament je tako na primer 28. aprila 2021 [odobril sporazum o trgovini in sodelovanju med EU in Združenim kraljestvom](#). Parlament je že dokazal, da v primeru resnih pomislekov ne bo okleval z uporabo veta. Leta 2012 je na primer zavrnil trgovinski [sporazum za boj proti ponarejanju](#) (ACTA).

Parlament je [julija 2022 sprejel resolucijo](#) v odgovor na sporočilo [Komisije z naslovom Boljše pravno urejanje: združujemo moči za pripravo boljše zakonodaje](#).

Raziskave, ki so jih naročili tematski sektorji Parlamenta, kažejo, da je potrebna reforma, da se spodbudita boljša priprava zakonodaje in boljše pravno urejanje v EU^[6] ter zlasti prepreči nazadovanje standardov urejanja^[7]. Kažejo tudi, da bi lahko bila reforma priprave in strukture zakonodaje EU koristna, da bi se jasneje dokazala njena koristnost in državljanom EU olajša digitalna uporaba zakonodaje^[8]. V nedavni študiji o pravu in IKT se priporoča postopna digitalizacija pravnega sistema EU, vključno z njegovimi viri^[9].

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanске svoboščine in institucionalne zadeve (IUST).

Mariusz Maciejewski
12/2025

[6] Jones S. idr.: [Better regulation in the EU](#) (Boljše pravno urejanje v EU), Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Evropski parlament, oktober 2023.

[7] Marcus J.S. idr., [Reporting obligations](#) (Obveznosti poročanja), Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Evropski parlament, junij 2025.

[8] Xanthaki H.: [The "one in, one out" principle. A real better lawmaking tool?](#) (Načelo „za enega sprejetega se eden odpravi“. Je to res orodje za boljšo pripravo zakonodaje?), Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Evropski parlament, oktober 2023.

[9] Maciejewski M.: [Law and ICT](#) (Pravo in IKT), Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Evropski parlament, april 2024.

1.2.2. NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti, ki je določeno v Pogodbi o Evropski uniji, opredeljuje pogoje, pod katerimi ima Unija na področjih deljene pristojnosti (gl. razdelek C v nadaljevanju) pri ukrepanju prednost pred državami članicami.

PRAVNA PODLAGA

Člen 5(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in Protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

CILJI

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti urejata izvrševanje pristojnosti EU. Načelo subsidiarnosti varuje pravico odločanja in ukrepanja držav članic na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost EU, hkrati pa upravičuje posredovanje Unije, če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči same, ampak se cilji „zaradi obsega in učinkov predlaganega ukrepa“ lažje dosežejo na ravni Unije. Načelo je bilo v primarni pogodbi EU vključeno tudi zato, da se izvajanje pristojnosti čim bolj približa državljanom, kar je v skladu z [načelom najtesnejše povezave z državljani iz člena 10\(3\) PEU](#).

DOSEŽKI

A. Začetki in razvoj skozi čas

Načelo subsidiarnosti se je formalno uveljavilo s PEU, podpisano leta 1992: zapisano je v [Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti \(PES\)](#), ki je del PEU. Merilo za subsidiarnost je bilo sicer uvedeno že z [Enotnim evropskim aktom](#), ki je bil podpisan leta 1986, za področje okolja, vendar se ni tako imenovalo. Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti je v [sodbi z dne 21. februarja 1995 \(T-29/92\)](#) ugotovilo, da načelo subsidiarnosti pred začetkom veljavnosti PEU ni bilo splošno pravno načelo, v skladu s katerim bi bilo treba preverjati zakonitost aktov Skupnosti.

Ne da bi se spremenilo besedilo o načelu subsidiarnosti v drugem odstavku preštevilčenega člena 5, drugi odstavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bil tej pogodbi z [Amsterdamsko pogodbo](#), ki je bila podpisana leta 1997, priložen [Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti](#) (od tu naprej „protokol iz leta 1997“). Celostni pristop k uveljavljanju načela subsidiarnosti, predhodno dogovorjen na Evropskem svetu leta 1992 v Edinburgu, je tako s protokolom o subsidiarnosti postal pravno zavezujoč in predmet sodnega nadzora.

Lizbonska pogodba, ki je bila podpisana leta 2007 in s katero sta bili spremenjeni PEU in PES, je načelo subsidiarnosti opredelila v členu 5(3) PEU. S tem je bila razveljavljena sorodna določba v PES, čeprav je ostalo besedilo nespremenjeno. Dodano je bilo tudi izrecno sklicevanje na regionalno in lokalno razsežnost načela subsidiarnosti. Z Lizbonsko pogodbo je bil protokol iz leta 1997 nadomeščen z novim protokolom št. 2,

njegova glavna novost pa je vloga nacionalnih parlamentov pri zagotavljanju skladnosti z načelom subsidiarnosti (1.3.5).

B. Opredelitev

Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je zagotoviti določeno stopnjo neodvisnosti nižjim organom v odnosu do višjih ali lokalnim organom v odnosu do centralnih oblasti. Gre torej za delitev pristojnosti med organe na različnih ravneh, kar je institucionalna podlaga za zvezne države.

Načelo subsidiarnosti služi na ravni EU kot merilo pri urejanju področij, ki niso v izključni pristojnosti Unije. Izključuje posredovanje Unije v primerih, ko lahko države članice same učinkovito rešujejo zadeve na centralni, regionalni ali lokalni ravni, hkrati pa načelo določa, da sme Unija svoje pristojnosti izvajati le, ko države članice katerega od ciljev ne morejo zadovoljivo doseči same in lahko delovanje na ravni Unije prinese dodano vrednost.

V skladu s členom 5(3) PEU morajo biti za ukrepanje institucij Unije po načelu subsidiarnosti izpolnjeni trije pogoji: (a) področje ne sme biti v izključni pristojnosti Unije (neizključna pristojnost), (b) države članice zastavljenih ciljev ne morejo zadovoljivo doseči (nujnost), (c) ukrepe lahko zaradi njihovega obsega ali učinkov uspešneje izvede Unija (dodana vrednost).

C. Področje uporabe

1. Meje pristojnosti Unije

Načelo subsidiarnosti velja za vsa področja deljene pristojnosti s seznama iz člena 4(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki pa ni izčrpen. Za razliko od izključne pristojnosti, ki je dodeljena Uniji (člen 3), in pristojnosti za usklajevanje, podpiranje ali dopolnjevanje ukrepov držav članic (člena 5 in 6), so deljene pristojnosti tista področja, na katerih lahko države članice dajo pobudo le, v „kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja“ (člen 2(2) PDEU). Unija lahko deljene pristojnosti v celoti ali delno prevzame, s čimer postanejo izključne pristojnosti zaradi njihovega izvajanja, dokler se Unija ne odloči, da jih bo prenehala izvajati. Ta področja vključujejo zlasti notranji trg, socialno politiko, kot je opredeljena v Pogodbi, ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, kmetijstvo in ribištvo (razen ohranjanja morskih bioloških virov), okolje, varstvo potrošnikov, promet, vseevropska omrežja, energijo, območje svobode, varnosti in pravice ter obsežnejša vprašanja zdravstvene varnosti.

2. Kje se uporablja načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti se uporablja v vseh institucijah EU in ima praktični pomen zlasti pri zakonodajnih postopkih. Lizbonska pogodba je okrepila vlogo nacionalnih parlamentov in Sodišča EU pri nadzoru spoštovanja načela subsidiarnosti. Ta pogodba se izrecno sklicuje na podnacionalno razsežnost načela subsidiarnosti, okrepila pa je tudi vlogo Evropskega odbora regij in odprla možnost (sicer prepuščeno dokončni odločitvi nacionalnih parlamentov), da bi bili regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili soudeleženi pri mehanizmu vnaprejšnjega zgodnjega opozarjanja.

D. Nadzor, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti

V skladu z drugim pododstavkom člena 5(3) in členom 12(b) PEU nacionalni parlamenti nadzorujejo spoštovanje načela subsidiarnosti skladno s postopkom, določenim v Protokolu št. 2. V skladu z zgoraj omenjenim mehanizmom vnaprejšnjega zgodnjega opozarjanja lahko nacionalni parlamenti ali njihovi domovi v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo svoje obrazloženo mnenje, kjer navedejo, zakaj ta osnutek zakonodajnega akta po njihovem mnenju ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Če obrazloženo mnenje predloži vsaj tretjina nacionalnih parlamentov (en glas na dom v dvodomnih parlamentih, dva glasova v enodomnih parlamentih), je treba osnutek zakonodajnega akta ponovno pregledati („rumeni karton“). Institucija, ki je osnutek zakonodajnega akta pripravila, se odloči, ali ga bo ohranila, spremenila ali umaknila, svojo odločitev pa pojasni. Pri osnutkih aktov, ki se nanašajo na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, je ta prag nižji (četrtnina glasov). Če v okviru rednega zakonodajnega postopka najmanj navadna večina nacionalnih parlamentov oceni, da zakonodajni predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti, Komisija pa se odloči vztrajati pri svojem predlogu, se zadeva ponovno predloži zakonodajalcu (Evropskemu parlamentu in Svetu), ki odločitev sprejme v prvi obravnavi. Če zakonodajalec meni, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, ga lahko zavrne s 55-odstotno večino članic Sveta ali z večino oddanih glasov v Evropskem parlamentu („oranžni karton“).

Do zdaj je bil postopek „rumenega kartona“ uporabljen trikrat, postopek „oranžnega kartona“ pa še ni bil uporabljen. Prvi „rumeni karton“ je maja 2012 prejel [predlog uredbe o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov](#) v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev („Monti II“). Skupno 12 od 40 nacionalnih parlamentov oziroma njihovih domov je menilo, da predlog vsebinsko ni skladen z načelom subsidiarnosti. Komisija je na koncu predlog umaknila, čeprav je menila, da načelo subsidiarnosti ni bilo kršeno. Drugi „rumeni karton“ je 14 domov nacionalnih parlamentov v 11 članicah oktobra 2013 dodelilo [predlogu o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva](#). Komisija je po preučitvi obrazloženih mnenj, ki jih je prejela od nacionalnih parlamentov, [sklenila predlog ohraniti](#), saj je menila, da je skladen z načelom subsidiarnosti. Tretji „rumeni karton“ je 14 domov v 11 državah članicah maja 2016 dodelilo [predlogu za revizijo direktive o napotitvi delavcev](#). Tudi v tem primeru je Komisija obširno [obrazložila, da bo svoj predlog ohranila](#), ker naj ne bi bil v nasprotju z načelom subsidiarnosti, saj je napotitev delavcev že sama po sebi čezmejne narave.

Konferenca odborov parlamentov za zadeve Unije (COSAC) je uporabna platforma, kjer si nacionalni parlamenti lahko izmenjajo informacije v zvezi s preverjanjem subsidiarnosti. Poleg tega mreža za spremljanje subsidiarnosti, ki jo vodi Evropski odbor regij, omogoča izmenjavo informacij med lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter institucijami EU. Člani mreže za spremljanje subsidiarnosti so regionalni parlamenti in vlade z zakonodajnimi pooblastili, lokalne in regionalne oblasti brez zakonodajnih pooblastil ter združenja lokalnih oblasti v EU. Na voljo je tudi nacionalnim delegacijam Evropskega odbora regij in domovom nacionalnih parlamentov.

E. Najnovejše institucionalne spremembe

Komisija je novembra 2017 ustanovila [projektno skupino za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“](#), ki je svoje poročilo predložila julija 2018. Komisija je na podlagi priporočil iz tega poročila oktobra 2018 objavila [sveženj o subsidiarnosti](#), ki vključuje preglednico za ocenjevanje subsidiarnosti in sorazmernosti v ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitvenih memorandumih.

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti sta bili v središču Konference o prihodnosti Evrope (od aprila 2021 do maja 2022), v okviru katere je bilo pripravljenih 49 predlogov s 326 ukrepi, ki so povezani s ključnimi prednostnimi nalogami in izzivi za Evropo, vključno z vprašanjem demokracije. Parlament je v [resoluciji za dne 22. novembra 2023](#) predlagal, da bi okrepili pregled subsidiarnosti, ki ga opravi Sodišče, podaljšali osemtedenski rok za nacionalne parlamente na 12 tednov, vključili mnenja regionalnih parlamentov v obrazložena nacionalna mnenja in uvedli mehanizem „zelenega kartona“, ki bi nacionalnim parlamentom omogočal, da predlagajo zakonodajne pobude.

Od Konference je pridobil na pomenu koncept aktivne subsidiarnosti. Poudarek 11. konference o subsidiarnosti je bil na temi Boljše pravno urejanje in aktivna subsidiarnost: ključ za EU, ki prinaša rezultate. Komisija je v svojem letnem poročilu za leto 2024 (objavljenem 8. septembra 2025) ponovno potrdila, da aktivna subsidiarnost in polno sodelovanje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi ostajata ključni prednostni nalogi v mandatu 2024–2029.

F. Sodni nadzor

Spoštovanje načela subsidiarnosti je mogoče preveriti naknadno, potem ko je zakonodajni akt že sprejet, in sicer z vložitvijo tožbe pri Sodišču Evropske unije, kar je določeno tudi v protokolu. Institucije Unije pa imajo pri uporabi tega načela široko diskrecijsko pravico. V sodbah v zadevah [C-84/94](#) in [C-233/94](#) je Sodišče EU razsodilo, da je spoštovanje načela subsidiarnosti eden od pogojev, za katere velja obveznost obrazložitve aktov Unije v skladu s členom 296 PDEU. Ta zahteva je izpolnjena, če je iz uvodnih izjav jasno razvidno, da je bilo načelo upoštevano. V novejši prelomni sodbi ([zadeva C-547/14, Philip Morris](#), točka 218) iz leta 2016 je Sodišče EU potrdilo, da mora preveriti, „ali je lahko zakonodajalec Unije na podlagi dejanskih okoliščin štel, da se cilji načrtovanega ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije“. Glede procesnih jamstev in zlasti obveznosti obrazložitve v zvezi z načelom subsidiarnosti je Sodišče EU opozorilo, da se spoštovanje te obveznosti „presoja ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in okoliščine posameznega primera“ (točka 225).

V [delovnem dokumentu Parlamenta o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti](#), objavljenem leta 2021, je bilo ugotovljeno, da Sodišče ni nikoli razveljavilo ukrepa zaradi kršitve načela subsidiarnosti, obenem pa je bilo predlagano, da bi bilo treba ustanoviti neodvisen senat za subsidiarnost, ki bi ga sestavljali predsedniki nacionalnih ustavnih sodišč, da bi odpravili to politično pristranskost in izboljšali kakovost pregledov zakonodaje.

Države članice lahko v skladu s svojim pravnim sistemom pri Sodišču EU vložijo tožbo za razglasitev ničnosti zakonodajnega akta zaradi kršitve načela subsidiarnosti v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali njegovega doma. Zoper zakonodajne akte lahko tako tožbo vložijo tudi Evropski odbor regij, če PDEU določa, da se je treba z njim

posvetovati. V nedavnem [Draghijevem poročilu](#) je bilo navedeno, da ti akterji kljub tako pomembnim pristojnostim niso pogosto izpodbijali zakonodajnih predlogov Komisije. Poročilo se zavzema tudi za preiskavo na ravni EU, s katero bi preučili razloge za tak pristop nacionalnih parlamentov.

Prva tožba nacionalnega parlamenta zaradi kršitve načela subsidiarnosti na podlagi Protokola št. 2 je bila vložena avgusta 2024 zoper [Uredbo \(EU\) 2024/1351 o upravljanju azila in migracij \(zadeva C-553/24, ki jo je vložila francoska narodna skupščina\)](#). To prelomno dejanje, ki ga je sprožilo le 60 od 577 poslancev v skladu s členom 88–6 francoske ustave, kaže, da je nadzor subsidiarnosti postal dostopen parlamentarnim manjšinam v nekaterih nacionalnih parlamentih, s čimer bi se lahko okrepila demokratični nadzor in izvrševanje subsidiarnosti na nacionalni in evropski ravni.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je bil pobudnik koncepta subsidiarnosti: 14. februarja 1984 je med sprejemanjem osnutka pogodbe o Evropski uniji predlagal določbo, po kateri lahko države članice v primerih, ko pogodba Uniji dodeljuje pristojnost, ki se prekriva s pristojnostjo držav članic, to pristojnost izvajajo, če Unija ne sprejme normativnega akta. S predlogom je bilo poudarjeno, da bi morala Unija izvajati samo tiste naloge, ki se lahko na skupni ravni izvajajo bolj učinkovito, kot če jih ločeno izvajajo posamezne države članice.

Parlament je predloge o načelu subsidiarnosti vključil v številne resolucije (npr. tiste, sprejete 23. novembra in 14. decembra 1989, 12. julija in 21. novembra 1990 ter 18. maja 1995), v katerih je ponovno podprl to načelo.

A. Medinstitucionalni sporazumi

Evropski parlament je sprejel vrsto ukrepov, da bi prevzel svojo vlogo na podlagi primarnih pogodb v zvezi z uporabo načela subsidiarnosti. Člen 43 Poslovnika določa, da „med obravnavo predloga zakonodajnega akta Parlament posebno pozornost posveti vprašanju, ali ta predlog spoštuje načeli subsidiarnosti in sorazmernosti“. Odbor za pravne zadeve je parlamentarni odbor s horizontalno pristojnostjo za spremljanje skladnosti z načelom subsidiarnosti. V zvezi s tem redno pripravlja poročila o letnih poročilih Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti.

Medinstitucionalni sporazum o postopkih za uporabo načela subsidiarnosti med Svetom, Parlamentom in Komisijo je bil podpisan 25. oktobra 1993, z njim pa je bila jasno izražena želja vseh treh institucij, da na tem področju sprejmejo odločne ukrepe. Zavezale so se, da bodo spoštovale načelo subsidiarnosti. Namen sporazuma je s postopki, ki urejajo uporabo načela subsidiarnosti, opredeliti, kdaj imajo institucije Unije v skladu s primarnima pogodbama pristojnosti za uresničevanje ciljev, ki so v teh pogodbah zastavljeni. Komisija se je zavezala načelo subsidiarnosti upoštevati in dokazovati, da je bilo spoštovano. Enako velja za Parlament in Svet v okviru njunih pristojnosti.

V skladu z [medinstitucionalnim sporazumom z dne 13. aprila 2016 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje](#) (ki nadomešča sporazum iz decembra 2003 in medinstitucionalni skupni pristop k oceni učinka iz novembra 2005) mora Komisija v obrazložitenem memorandumu

utemeljiti, zakaj so predlagani ukrepi v skladu z načelom subsidiarnosti, ter to načelo upoštevati pri svoji oceni učinka. Parlament in Komisija sta se z [okvirnim sporazumom o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo z dne 20. novembra 2010](#) zavezala, da bosta sodelovala z nacionalnimi parlamenti in jim omogočala nadzor skladnosti z načelom subsidiarnosti.

B. Resolucije Evropskega parlamenta

Evropski parlament je že v [resoluciji z dne 13. maja 1997](#) pojasnil, da je načelo subsidiarnosti zavezujoče pravno načelo, vendar je poudaril, da njegovo izvajanje ne bi smelo niti ovirati izvajanja izključnih pristojnosti EU niti ogroziti pravnega reda Skupnosti (zdaj pravni red Unije). V [resoluciji z dne 8. aprila 2003](#) je Parlament dodal, da bi bilo spore najbolje reševati na politični ravni, pri čemer je upošteval predloge iz Konvencije o prihodnosti Evropske unije v zvezi z vzpostavitvijo sistema zgodnjega opozarjanja nacionalnih parlamentov na vprašanja, povezana s subsidiarnostjo, kar je bilo pozneje upoštevano v Lizbonski pogodbi (glej zgoraj in [1.3.5](#)).

V [resoluciji z dne 13. septembra 2012](#) je Parlament pozdravil tesnejšo vključenost nacionalnih parlamentov v nadziranje tega, ali sta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ustrezno upoštevani v novih zakonodajnih predlogih. Predlagal je, naj se preuči odprava morebitnih ovir, ki nacionalnim parlamentom preprečujejo sodelovanje v mehanizmu za preverjanje subsidiarnosti.

Parlament je v [resoluciji z dne 18. aprila 2018](#) ugotovil, da se je močno povečalo število obrazloženih mnenj, ki so jih predložili nacionalni parlamenti, iz česar je razvidno, da so vse bolj vključeni v postopek odločanja Unije. Pozdravil je tudi zanimanje nacionalnih parlamentov, da bi z uporabo postopka „zelenega kartona“ prevzeli bolj dejavno vlogo. V zvezi s tem je priporočil, naj se v celoti izkoristijo obstoječa orodja, ki nacionalnim parlamentom omogočajo sodelovanje v zakonodajnem postopku, ne da bi se oblikovale nove institucionalne in upravne strukture.

Parlament je v [resoluciji z dne 13. februarja 2019](#) o stanju razprav o prihodnosti Evrope poudaril temeljno vlogo lokalnih organov, zlasti regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili. Seznanil se je tudi s priporočili projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“, vendar je poudaril, da je Parlament že izpostavil več takih priporočil, zlasti glede vloge nacionalnih parlamentov in potrebe po reformi sistema zgodnjega opozarjanja.

Parlament je v [resoluciji z dne 24. junija 2021](#) poudaril, da lokalne in regionalne oblasti izvajajo in uporabljajo približno 70 % zakonodaje EU, ter pozval Komisijo, naj jih bolje vključi v svoje postopke posvetovanja in naj vključi „vzorčno preglednico“, s katero se bo ocenila uporaba načel subsidiarnosti in sorazmernosti v celotnem postopku odločanja. Parlament je tudi poudaril, da zaradi sedanje strukture postopka mehanizma za preverjanje subsidiarnosti nacionalni parlamenti preveč časa namenjajo tehnični in pravni oceni s kratkimi roki, kar otežuje poglobljeno politično razpravljanje o evropski politiki.

Parlament je v [resoluciji z dne 23. novembra 2023](#) opozoril na znatno povečanje števila obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov (z 9 leta 2020 na 34 leta 2022), hkrati pa poudaril, da od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe ni bil nikoli uporabljen „oranžni karton“. Pozval je k zgodnejšemu vključevanju nacionalnih parlamentov v zakonodajni postopek in k podrobnejšim pojasnilom Komisije, da se omogoči zanesljiva ocena

subsidiarnosti. Parlament je še pozval Svet, naj poveča preglednost z objavo več dokumentov, zlasti stališč držav članic, in tako okrepi parlamentarni nadzor.

Parlament je v [resoluciji z dne 17. januarja 2024](#) izpostavil zahtevo nacionalnih parlamentov za podaljšanje osemnedenskega roka za izdajo obrazloženih mnenj in pozval k uvedbi dvanajsttedenskega roka v okviru naslednje revizije Pogodb. Predlagal je tudi uvedbo postopka „zelenega kartona“, v skladu s katerim bi lahko vsaj tretjina nacionalnih parlamentov zahtevala, da Komisija ali Parlament predložita zakonodajne predloge, kar bi pozitivno vplivalo na evropsko razpravo.

Christophe BEAUDOUIN / JAGODA KAROLINA MACIEJEWSKA / Mariusz
Maciejewski
12/2025

1.2.3. NADNACIONALNI POSTOPKI ODLOČANJA

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

ZGODOVINA ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) IN [1.1.5](#))

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

ZAKONODAJNI POSTOPKI^[1]

A. Redni zakonodajni postopek (člena 289 in 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije)

1. Področje delovanja

Lizbonska pogodba je dodala še 40 pravnih podlag, zlasti na področju pravosodja, svobode in varnosti ter kmetijstva, na podlagi katerih je sedaj Parlament pri odločanju o zakonodajnih aktih enakopraven Svetu. Redni zakonodajni postopek, prej imenovan postopek soodločanja, sedaj velja za 85 pravnih podlag, vključuje glasovanje s kvalificirano večino v Svetu (člen 294 PDEU). Na nekaterih pomembnih področjih, kot so fiskalna politika glede neposrednega obdavčenja ali nadnacionalni

[1] Lizbonska pogodba je odpravila postopek sodelovanja, ki je bil uveden z Enotnim evropskim aktom.

vidiki družinskega prava, na katerih mora Svet doseči soglasje, pa se ta postopek ne uporablja.

2. Postopek

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

a. Predlog Komisije

Komisija pripravi osnutek zakonodajnega predloga, ki se predloži Parlamentu in Svetu.

b. Prva obravnava v Parlamentu

Parlament sprejme stališče z navadno večino.

c. Prva obravnava v Svetu

Svet sprejme svoje stališče z glasovanjem s kvalificirano večino.

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

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

d. Druga obravnava v Parlamentu

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

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

e. Druga obravnava v Svetu

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

f. Spravni postopek

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

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

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

g. Konec postopka (tretja obravnava)

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

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

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

B. Postopek posvetovanja

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

C. Postopek odobritve

1. Področje delovanja

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

2. Postopek

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

POSTOPKI IMENOVANJA

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

SKLEPANJE MEDNARODNIH SPORAZUMOV

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

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

NAVIDEZNO USTAVNI POSTOPKI

A. Sistem lastnih sredstev (člen 311 PDEU)

- Predlog: Komisija.
- Vloga Parlamenta: posvetovanje.
- Sklep: s soglasjem sprejme Svet pod pogojem, da ga v skladu s svojimi ustavnimi pravili sprejmejo države članice.

B. Določbe za neposredne splošne volitve v Parlament (člen 223 PDEU)

- Predlog: Parlament.
- Sklep: po odobritvi Parlamenta s soglasjem sprejme Svet, ki predlog priporoči državam članicam, da ga sprejmejo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

C. Sprejetje statuta poslancev Evropskega parlamenta (člen 223(2) PDEU) in statuta varuha človekovih pravic (člen 228(4) PDEU)

- Predlog: Parlament.
- Vloga Komisije: mnenje.
- Vloga Sveta: odobritev (s kvalificirano večino, razen v zvezi s pravili ali pogoji, ki se nanašajo na davčno ureditev za poslance ali nekdanje poslance; v tem primeru odloča s soglasjem).
- Sklep: Parlament.

D. Sprememba protokola o statutu Sodišča Evropske unije (člen 281 PDEU)

- Predlog: Sodišče (v posvetovanju s Komisijo) ali Komisija (v posvetovanju s Sodiščem).
- Sklep: Svet in Parlament (redni zakonodajni postopek).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

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

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

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Mariusz Maciejewski / Katharina MASSAY-KOSUBEK
11/2025

1.2.4. MEDVLADNI POSTOPKI ODLOČANJA

Postopek odločanja na področju skupne zunanje in varnostne politike in na področjih, kot so okrepljeno sodelovanje, nekatera imenovanja ali revizija temeljnih pogodb, se razlikuje od rednega zakonodajnega postopka. Za ta področja je značilen predvsem večji poudarek na medvladnem sodelovanju. Zaradi krize javnega dolga se takšni mehanizmi odločanja uporabljajo v večji meri, zlasti v okviru evropskega ekonomskega upravljanja.

PRAVNA PODLAGA

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

OPIS

A. Postopek za spremembo Pogodb (člen 48 PEU)

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

B. Postopek za uporabo premostitvenih klavzul

- Evropski svet: soglasno odloča o uporabi splošne premostitvene klavzule (člen 48 PEU) in posebne premostitvene klavzule za večletni finančni okvir (člen 312 PDEU) in ju aktivira. Vsak nacionalni parlament ima pravico uporabiti veto na splošno klavzulo.
- Svet: se lahko soglasno ali s kvalificirano večino odloči za druge premostitvene klavzule glede na ustrezne določbe ustanovnih pogodb (člen 31 PEU, členi 81, 153, 192 in 333 PDEU).

C. Postopek za pristop (člen 49 PEU)

- Prošnje: za članstvo lahko zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje načela Unije (člen 2 PEU), o prošnjah se obvestijo nacionalni parlamenti in Evropski parlament, Evropski svet pa se dogovori o merilih za pristop.

- Vloga Komisije: posvetovanje, poleg tega dejavno sodeluje pri pripravi in izvedbi pogajanj.
- Vloga Parlamenta: odobritev, pri čemer odloča z absolutno večino svojih poslancev.
- Sklep: sprejme ga Svet, ki o tem odloča soglasno. Sporazum med državami članicami EU in državo prosilko, s katerim se opredelijo pogoji za sprejem in potrebne prilagoditve, se predloži v ratifikacijo vsem državam članicam v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.

D. Postopek za izstop (člen 50 PEU)

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

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

1. Glavni postopek

- Predlog sklepa, s katerim se ugotovi obstoj hujše in vztrajne kršitve: tretjina držav članic ali Komisija.
- Odobritev Parlamenta: sprejeta z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino njegovih poslancev (člen 91(3) Poslovnika Evropskega parlamenta).
- Sklep, s katerim se ugotovi obstoj kršitve: soglasno ga sprejme Evropski svet brez sodelovanja zadevne države članice, potem ko jo je pozval, naj predloži pripombe v zvezi s tem.
- Sklep o mirovanju nekaterih pravic zadevne države članice: sprejme ga Svet, ki odloča s kvalificirano večino (brez sodelovanja zadevne države članice).

2. Pogodba iz Nice je postopek dopolnila s previdnostnim načelom.

- Obrazložen predlog sklepa, s katerim se ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi ena od držav članic lahko huje kršila načela Unije: na pobudo Komisije, Parlamenta ali tretjine držav članic.
- Odobritev Parlamenta: sprejeta z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino njegovih poslancev.
- Sklep: sprejme ga Svet s štiripetinsko večino svojih članov po zaslišanju zadevne države članice. Pred sprejetjem odločitve lahko Svet na državo članico naslovi priporočila.

F. Postopek okrepljenega sodelovanja

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

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

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

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

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

G. Postopek za odločanje na področju zunanjih zadev

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

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

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

H. Drugi zakonodajni ukrepi ([2.5.8](#))

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

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

I. Obvladovanje finančne krize (2.5.8)

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

Evropski svet je 25. marca 2011 po poenostavljenem postopku za spremembo ustanovnih pogojev sprejel spremembo člena 136 PDEU (usklajevanje gospodarskih politik), ne da bi pri tem sklical konvencijo (sklep Evropskega sveta 2011/199/EU). Sklep je začel veljati aprila 2013 in je omogočil vzpostavitev stalnih mehanizmov za preprečevanje kriz, kot je evropski mehanizem za stabilnost. Ta je nastal z medvladnim sporazumom med članicami euroobmočja in je začel veljati 27. septembra 2012. Postopki glasovanja izvršilnega odbora mehanizma vključujejo „nujni postopek“, po katerem je, če Komisija in ECB skleneta, da je potrebna nujna odločitev glede finančne pomoči, za sprejetje takšne odločitve potrebna 85-odstotna kvalificirana večina. Vlade držav članic so pripravile tudi Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki je začela veljati 1. januarja 2013, potem ko je 12 pogodbenic, katerih valuta je evro, deponiralo svoje listine o ratifikaciji. Pogodba vsebuje predvsem zahtevo v zvezi s pravilom o uravnoteženem proračunu v nacionalnih pravnih redih (fiskalni pakt). Fiskalni pakt zavezuje 22 od 25 podpisnic Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (19 držav članic euroobmočja ter Bolgarijo, Dansko in Romunijo).

J. Imenovanja

- Evropski svet s kvalificirano večino na priporočilo Sveta in po posvetovanju s Parlamentom imenuje predsednika, podpredsednika in štiri druge člane izvršilnega odbora Evropske centralne banke (člen 283(2) PDEU).

- Visokega predstavnika imenuje Evropski svet s kvalificirano večino in soglasjem predsednika Komisije (člen 18(1) PEU). V funkciji podpredsednika Komisije pa ga mora skupaj s predsednikom in drugimi člani Komisije z glasovanjem potrditi Evropski parlament.
- Vlade držav članic soglasno imenujejo sodnike in generalne pravobranilce Sodišča Evropske unije in Splošnega sodišča (nekdanje Sodišče prve stopnje) (člen 19(2) PEU).
- Svet s kvalificirano večino na priporočilo posameznih držav članic in po posvetovanju z Evropskim parlamentom imenuje člane Računskega sodišča (člen 286(2) PDEU).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

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

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

Parlament je glede na vse pogostejše sprejemanje odločitev na medvladni ravni pri gospodarskem in javnofinančnem upravljanju odigral svojo vlogo, tako da je zagotovil ustrezno udeležbo institucij EU v pogajanjih o mednarodni pogodbi, omenjeni v točki I.

Februarja 2019 je sprejel [resolucijo o izvajanju določb Pogodbe glede okrepljenega sodelovanja](#), v kateri je podal priporočila za razvoj okrepljenega sodelovanja v prihodnosti. Menil je zlasti, da je treba oblikovati postopek za hitro odobritev okrepljenega sodelovanja na področjih velikega političnega pomena, ki ga je treba izvesti v času, krajšem od dveh zaporednih predsedovanj Sveta. Prav tako je pozval Komisijo, naj predlaga uredbo, s katero bi poenostavili in poenotili pravni okvir za okrepljeno sodelovanje.

Parlament je v svoji [resoluciji z dne 13. februarja 2019 o stanju razprav o prihodnosti Evrope](#) zagovarjal uporabo splošnih premostitvenih klavzul (člen 48(7)(1) in 48(7)(2) PEU) in drugih posebnih premostitvenih klavzul, ki bi pomagale odpraviti zastoj pri odločanju s soglasjem, pri tem pa ne bi bilo treba iskati medvladnih rešitev, ki ne sodijo na področje uporabe Pogodb. V [poročilu o končnem izidu Konference o prihodnosti Evrope](#), ki je bilo predsednikom treh institucij predstavljeno 9. maja 2022, je poudarjen pomen pregleda postopkov odločanja s soglasjem. Parlament je 11. julija 2023 sprejel [resolucijo o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU](#).

To poglavje je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Katharina MASSAY-KOSUBEK
11/2025

1.2.5. PRORAČUNSKI POSTOPEK

V tem informativnem pregledu so pojasnjeni proračun EU in cilji proračunskega postopka, pravna podlaga za proračunski postopek, glavne faze proračunskega postopka in njegov razvoj od sedemdesetih let prejšnjega stoletja, vloga Parlamenta pri oblikovanju proračuna ter strukturirani okviri in usklajevanje, ki so del upravljanja proračuna EU.

PRAVNA PODLAGA

Proračunski postopek temelji na ključnih pogodbah, uredbah in sporazumih EU, ki določajo, kako se proračun pripravi, sprejme in upravlja, da se zagotovijo preglednost, sodelovanje in dobro finančno upravljanje.

- Člen 314 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU) določa postopek za sprejetje letnega proračuna EU ter opredeljuje vloge in sodelovanje med Komisijo, Parlamentom in Svetom.
- Člen 106a [Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo](#) določa, da se proračunska pravila EU uporabljajo tudi za Euratom.
- Členi 39 do 55 [finančne uredbe](#) določajo postopek za pripravo predloga proračuna in strukturo proračuna.
- [Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini, sodelovanju in dobrem finančnem poslovanju](#) Komisiji, Parlamentu in Svetu zagotavlja okvir za učinkovito sodelovanje ter pregledno in odgovorno upravljanje proračuna.

KAJ JE PRORAČUNSKI POSTOPEK EU?

Proračun EU je letni finančni načrt Evropske unije. Financira politike in programe, ki koristijo ljudem, regijam in sektorjem po vsej EU – od raziskav in podnebnih ukrepov do kmetijstva, izobraževanja in zunanje pomoči. Čeprav je v primerjavi z nacionalnimi proračuni razmeroma majhen, ima proračun Unije velik doseg, zato ga je treba upravljati previdno, pregledno in odgovorno. Letni proračuni so del dolgoročnih finančnih načrtov, imenovanih večletni finančni okviri, ki za več let vnaprej določajo proračunske prednostne naloge EU in omejitve porabe.

Proračunski postopek EU je strukturiran postopek, s katerim se predlaga, izpogaja in sprejme letni proračun EU. Komisija pripravi začetni predlog proračuna, Svet in Evropski parlament ga preučita in dopolnita, potem pa skupaj sprejmeta končno različico.

Postopek pomaga zagotavljati, da se sredstva EU porabljajo učinkovito in odgovorno ter da odražajo prioritete in potrebe državljanov EU. Proračunski postopek, ki je osnovan na preglednosti in sodelovanju, je ključnega pomena za ohranjanje zaupanja v to, kako se sredstva EU upravljajo in porabijo.

CILJI

Proračunski postopek Unije ima dva glavna cilja:

- odločanje o tem, koliko denarja lahko EU porabi vsako leto,
- in dodelitev tega denarja različnim politikam in programom.

Postopek vključuje pripravo letnega proračuna EU, pogajanja o njem in njegovo sprejetje.

Ko je proračunski postopek zaključen in letni proračun sprejet, se proračun izvrši v ustreznem proračunskem letu: denar se dodeli za določene namene (prevzete obveznosti) in izvršijo se dejanska plačila.

Potem ko se proračunsko leto konča, se poraba EU skrbno preuči v vsakoletnem postopku podelitve razrešnice, v katerem Parlament odloči, ali so bila sredstva za prejšnje leto pravilno porabljena, in odobri zaključni račun.

Podrobnejše informacije so na voljo v poglavjih:

- [Izvrševanje proračuna](#),
- [Odhodki EU](#),
- [Proračunski nadzor](#) (letni postopek podelitve razrešnice).

KAKO DELUJE PRORAČUNSKI POSTOPEK?

Komisija pripravi predlog letnega proračuna EU, Parlament in Svet pa ga skupaj sprejmeta po dogovorjenem časovnem razporedu. Parlament in Svet skupaj tvorita „proračunski organ“.

V členu 314 PDEU so določene faze in končni roki v proračunskem postopku, vendar se institucije pred začetkom postopka vsako leto dogovorijo o časovnem razporedu, ki ga bodo dejansko upoštevale. Postopek je sestavljen iz več korakov.

1. Komisija pripravi predlog proračuna

Parlament in Komisija najprej določita svoje prednostne naloge glede porabe za prihodnje leto. Komisija potem pripravi osnutek proračuna, ki ga pošlje Parlamentu in Svetu. Čeprav naj bi bil osnutek uradno pripravljen do 1. septembra, je v praksi običajno pripravljen prej, do konca maja ali začetka junija.

Komisija lahko predlog proračuna posodobi pozneje, če bi se za to pokazala potreba, vendar je treba te spremembe izvesti pred spodaj navedenim 4. korakom. V praksi Komisija to počne vsako leto, običajno v začetku oktobra, v tako imenovanem dopolnilnem pismu.

2. Svet sprejme stališče

Svet pregleda predlog proračuna in svoje stališče pošlje Parlamentu. V praksi Svet vedno predlaga spremembe predloga proračuna, Parlamentu pa mora jasno pojasniti razloge za svoje odločitve.

Čeprav je uradni rok 1. oktober, Svet običajno pošlje svoje stališče Parlamentu prej, in sicer do konca julija.

3. Odgovor Parlamenta

Parlament ima na voljo 42 dni, da se odzove. Lahko:

- odobri stališče Sveta,
- odkloni sprejetje odločitve, v tem primeru se šteje, da je proračun sprejet,
- predlaga spremembe v obliki predlogov sprememb.

Če Parlament predlaga spremembe, kar v praksi vedno stori, se spremenjeni osnutek vrne Svetu in Komisiji. Predsednik Parlamenta mora v dogovoru s predsednikom Sveta nemudoma sklicati sestanek pravnega odbora.

Če Svet v desetih dneh sprejme spremembe Parlamenta, je proračun sprejet.

4. Če se Svet in Parlament ne strinjata: Spravni odbor

Spravni odbor sestavlja po 27 predstavnikov Sveta in Parlamenta. Ko je odbor sklican, ima na voljo 21 dni, da doseže kompromis.

Tega mora podpreti kvalificirana večina predstavnikov Sveta in večina predstavnikov Parlamenta.

Sodeluje tudi Komisija, ki pomaga premostiti morebitne razlike med Parlamentom in Svetom.

a. Običajni rezultati

V praksi se obravnava v odboru običajno konča na dva načina:

Soglasje: Predstavniki Parlamenta in Sveta se v spravnem odboru dogovorijo o kompromisu. Instituciji imata nato na voljo 14 dni, da uradno odobrita skupno besedilo kompromisnega proračuna.

Nesoglasje: Če v 21 dneh ni dosežen kompromis, mora Komisija predlagati nov predlog proračuna, postopek pa se znova začne s prvim korakom.

Od sprejetja Lizbonske pogodbe pravni odbor štirikrat ni dosegel soglasja (proračuni za leta 2011, 2013, 2015 in 2019). Vsakič je bil na koncu sprejet nov predlog proračuna Komisije, ki je vključeval vsa področja, o katerih je bil dosežen dogovor v prvem krogu.

b. Drugi možni rezultati

Na podlagi PDEU so teoretično možni tudi drugi rezultati, vendar se v praksi ne dogajajo. Izpostaviti velja naslednje:

- če Parlament zavrne kompromis, mora Komisija predlagati nov predlog proračuna, ne glede na stališče Sveta. V praksi se predstavniki Parlamenta nikoli niso dogovorili o kompromisnem besedilu, ki bi ga nato Parlament kot celota zavrnil;
- če Parlament odobri kompromis, Svet pa ga zavrne:
 - je kompromisno besedilo sprejeto takšno, kot je, oziroma,
 - Parlament lahko glasuje o ponovni potrditvi nekaterih ali vseh svojih prvotnih stališč o predlogu proračuna Komisije;
- če Parlament glasuje za ponovno potrditev nekaterih ali vseh svojih prvotnih stališč in doseže zahtevano večino, se ti predlogi sprememb vključijo v skupno besedilo, ki se nato šteje za sprejeto. Čeprav je to teoretično mogoče, se v praksi

predstavniki Sveta nikoli niso dogovorili o kompromisnem besedilu, ki bi ga nato Svet kot celota zavrnil. V vsakem primeru ne bi bilo v interesu Sveta, da dejavno zavrne kompromis, medtem ko ga Parlament odobri, saj bi to Parlamentu omogočilo, da okrepi svojo lastno pozicijo;

- če do začetka proračunskega leta ni mogoče doseči sporazuma, PDEU določa, da se lahko uporabi sistem začasnih dvanajstin, dokler se sporazum ne doseže. Sistem začasnih dvanajstin je bil uporabljen štirikrat: leta 1980, 1985, 1986 in 1988;
- Svet lahko pod določenimi pogoji dovoli porabo, ki presega eno dvanajstino, kot je določeno v členu 315 PDEU in podrobno opisano v členu 16 finančne uredbe. V teh primerih:
 - mora Komisija predlagati to povečanje,
 - Parlament pa ima na voljo 30 dni, da se odloči, ali želi zmanjšati dodatno porabo, ki jo je odobril Svet.

5. Proračun je sprejet

Ko se Parlament in Svet dogovorita o odobritvi predloga proračuna ali kompromisnega proračuna, predsednik Parlamenta razglasi, da je proračun dokončno sprejet.

6. Predlogi sprememb proračuna

V primerih neizogibnih, izjemnih ali nepredvidenih okoliščin (kot je določeno v členu 44 finančne uredbe) lahko Komisija predlaga spremembe proračuna. Namen predloga spremembe proračuna je spremeniti sprejeti proračun, da bi se odzvali na nove potrebe in razvoj dogodkov.

Za odobritev in izvrševanje sprememb proračuna veljajo enaka pravila kot za splošni proračun, čeprav se spremembe proračuna skoraj v vseh primerih sprejmejo brez sprememb. Leta 2024 je bilo sprejetih pet sprememb proračuna.

Potrjevanje skupnega besedila iz pravnega postopka

Stališče o skupnem besedilu	Parlament	Svet	Izid
+ = sprejeto - = zavrjneno brez = odločitev ni sprejeta	+	+	skupno besedilo je sprejeto
		-	Parlament lahko potrdi svoje stališče
		brez	skupno besedilo je sprejeto
	brez	+	skupno besedilo je sprejeto
		-	Komisija pripravi nov predlog proračuna
		brez	skupno besedilo je sprejeto
	-	+	Komisija pripravi nov predlog proračuna
		-	Komisija pripravi nov predlog proračuna
		brez	Komisija pripravi nov predlog proračuna

RAZVOJ PRORAČUNSKEGA POSTOPKA EU

Proračunski postopek EU se je z leti bistveno spremenil. Danes si Evropski parlament in Svet v celoti delita odgovornost za sprejetje letnega proračuna EU. Prej pa ni bilo tako.

A. Začetki

Pred letom 1970 je bil Svet edini pristojen za odločanje o proračunu EU. Parlament je lahko le podal mnenje (postopek posvetovanja). To se je spremenilo z dvema pomembnima pogodbama:

- Leta 1970 je Evropski parlament z [Luksemburško pogodbo](#) dobil zadnjo besedo pri neobveznih odhodkih. Ti so bili opredeljeni kot odhodki, ki niso izhajali iz Pogodb in z njimi povezane zakonodaje. Leta 1970 so neobvezni odhodki predstavljali približno 8 % proračuna, vendar so se sčasoma znatno povečali in do leta 2010 presegli 60 % proračuna.
- Z [Bruseljsko pogodbo](#) iz leta 1975 je dobil pravico, da zavrne celoten proračun EU.

B. Ključne spremembe po Lizbonski pogodbi

Leta 2009 je [Lizbonska pogodba](#) pomenila prelomnico, saj je:

1. odpravila razlikovanja med obveznimi in neobveznimi odhodki,
2. uvedla eno obravnavo predloga proračuna v vsaki instituciji, tj. tako Svet kot Parlament zdaj predlog proračuna preučita in o njem glasujeta le enkrat, namesto da bi opravila dva kroga pregleda in predlogov sprememb,
3. uvedla proračunsko soodločanje, ki daje Parlamentu in Svetu enaka pooblastila pri sprejemanju proračuna.

S to reformo je bil postopek racionaliziran, postal pa je tudi učinkovitejši in preglednejši.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

A. Pooblastila na podlagi člena 314 PDEU

Parlament in Svet imata zdaj skupna pooblastila pri določanju vseh proračunskih odhodkov.

Parlament je tako postal celo vplivnejši od Sveta, saj Svet nikoli ne more sprejeti proračuna brez odobritve Parlamenta, slednji pa v nekaterih okoliščinah lahko sprejme proračun, tudi če se Svet s tem ne strinja.

Vseeno je to le malo verjetno in bi bilo novi proračunski postopek najbolje opisati kot uravnotežen postopek soodločanja, kjer imata tako Parlament kot Svet enakopravno vlogo pri odločanju o vseh odhodkih Unije.

B. Strateški vpliv Parlamenta na proračun EU

Možnost Parlamenta, da zavrne proračun, poudarja njegov vpliv in odgovornost pri zagotavljanju, da so finančni načrti usklajeni z njegovimi prednostnimi nalogami in interesi državljanov EU. Parlament je to pristojnost skozi leta izvajal selektivno in strateško.

Od leta 1975, ko je Parlament dobil pristojnost za zavrnitev celotnega proračuna, je to storil dvakrat (decembra 1979 in decembra 1984).

C. Proračun za leto 2025

Parlament in Svet sta začasni dogovor o proračunu za leto 2025 dosegla 16. novembra 2024, v spravnem roku. Svet je končni proračun sprejel 25. novembra 2024, Parlament pa ga je odobril na plenarnem zasedanju 27. novembra 2024. Proračun za leto 2025 določa skupaj 199,4 milijarde EUR v odobritvah za prevzem obveznosti in 155,2 milijarde EUR v odobritvah plačil.

Med pogajanji je Parlament v primerjavi s prvotnim predlogom Komisije zagotovil dodatnih 230,7 milijona EUR za proračun EU za leto 2025. Ta dodatna sredstva podpirajo več ključnih prednostnih nalog, kot so:

- raziskave in inovacije,
- zdravje,
- izobraževanje,
- podpora za mlade kmetovalce,
- biotska raznovrstnost in podnebne spremembe,
- upravljanje meja,
- humanitarna pomoč.

Financiranje pomaga tudi pri odplačevanju posojil, povezanih s COVID-19.

Proračun za leto 2025 je bil prvi letni proračun, ki je bil sprejet po reviziji večletnega finančnega okvira (sedemletnega načrta odhodkov Unije) februarja 2024.

USKLAJEVANJE PRORAČUNSKEGA POSTOPKA EU

Učinkovito upravljanje proračuna EU temelji na usklajenih okvirih in politikah. Medinstitucionalni sporazumi, večletni finančni okviri in evropski semester so bistveni za zagotavljanje, da je poraba EU dobro načrtovana in ostaja v odobrenih mejah ter da so gospodarske politike usklajene po vsej EU.

A. Večletni finančni okviri

[Večletni finančni okviri](#) so dolgoročni finančni načrti, ki za več let vnaprej določajo proračunske prednostne naloge EU in omejitve porabe. Ne nadomeščajo letnega proračunskega postopka, temveč zagotavljajo strukturiran pristop k finančnemu načrtovanju in stabilnosti. Aktualni večletni finančni okvir zajema obdobje od leta 2021 do leta 2027.

V skladu z Lizbonsko pogodbo in finančno uredbo mora letni proračun ostati v mejah, ki jih določa večletni finančni okvir, ta pa mora upoštevati omejitve porabe, določene v sklepu o virih lastnih sredstev.

B. Medinstitucionalni sporazumi o proračunski disciplini

C. Po številnih nespornostih glede pravne podlage za izvrševanje proračuna so institucije leta 1982 sprejele skupno izjavo, da bi pojasnile in racionalizirale potek proračunskega postopka.

To je privedlo do vrste medinstitucionalnih sporazumov, ki so zajemali različna obdobja od leta 1988 do leta 2013, in tako tudi do najnovejšega [medinstitucionalnega sporazuma za obdobje 2021–2027](#), ki je začel veljati decembra 2020. Ti sporazumi so znatno izboljšali delovanje proračunskega postopka.

Cilji sedanjega medinstitucionalnega sporazuma so:

- zagotoviti proračunsko disciplino,
- izboljšati delovanje vsakoletnega proračunskega postopka,
- okrepiti sodelovanje med institucijami pri proračunskih vprašanjih,
- zagotoviti dobro finančno upravljanje.

Določa tudi načrt za uvedbo novih virov lastnih sredstev za odplačevanje [Instrumenta EU za okrepanje](#) v obdobju 2021–2027.

D. Evropski semester

Evropski semester, ki ga je leta 2010 uvedel Svet za ekonomske in finančne zadeve, je letni cikel usklajevanja ekonomskih politik na ravni EU.

Prvotno je bil namenjen doseganju ciljev strategije Evropa 2020, vendar ima še naprej ključno vlogo pri usmerjanju ekonomskih politik po vsej EU.

Evropski semester traja vsako leto šest mesecev. V tem času Komisija pregleda proračunske in strukturne politike držav članic, da bi odkrila morebitne nedoslednosti in nastajajoča neravnovesja.

Komisija na podlagi teh ekonomskih ocen državam članicam nudi politične smernice in/ali priporočila, ki se nanašajo na fiskalne, makroekonomske in strukturne reforme.

Namen evropskega semestra je med državami članicami okrepiti usklajevanje že med oblikovanjem pomembnih proračunskih odločitev na nacionalni ravni. Poleg pomoči pri usklajevanju med nacionalnimi proračuni si Parlament prizadeva izkoristiti področja, kjer se nacionalni proračuni in proračun EU dopolnjujejo, in okrepiti njihovo usklajenost.

Za več informacij obiščite spletišče [Odbora za proračun](#).

Eleanor Remo James

10/2025

1.3. INSTITUCIJE IN ORGANI EVROPSKE UNIJE

1.3.1. EVROPSKI PARLAMENT: ZGODOVINSKO OZADJE

Evropski parlament je nastal iz enotne skupščine Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki je postala skupna trem takratnim nadsocijalnim evropskim skupnostim. Pozneje se je ta skupščina preimenovala v Evropski parlament. Sčasoma je ustanova, katere člani so od leta 1979 neposredno izvoljeni, doživela korenite spremembe, saj se je iz skupščine z imenovanimi poslanci razvila v izvoljeni parlament, ki ima vlogo političnega odločevalca Evropske unije.

PRAVNA PODLAGA

- Primarne pogodbe ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#)),
- sklep in [akt](#) o volitvah poslancev Evropskega parlamenta z neposrednimi splošnimi volitvami (20. september 1976), spremenjena s sklepoma Sveta z dne 25. junija in 23. septembra 2002,
- člena 14(2) in 17(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

TRI SKUPNOSTI, ENA SKUPŠČINA

Po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo je bila skupna skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo razširjena, tako da je pokrila vse tri skupnosti. Nova skupščina z imenom Evropska parlamentarna skupščina, ki jo je sestavljalo 142 poslancev, je prvič zasedala v Strasbourgu 19. marca 1958, 30. marca 1962 pa se je preimenovala v Evropski parlament.

OD IMENOVANE SKUPŠČINE DO IZVOLJENEGA PARLAMENTA

Pred uvedbo neposrednih volitev so poslance Evropskega parlamenta imenovali nacionalni parlamenti držav članic. Vsi poslanci Evropskega parlamenta so tako imeli dvojne mandate.

Na vrhu v Parizu 9. in 10. decembra 1974 je bilo sklenjeno, da bodo neposredne volitve leta 1978 ali pozneje. Hkrati je bil Parlament naprošen, naj vloži nove predloge, ki bi nadomestili prvotni osnutek konvencije iz leta 1960. Parlament je januarja 1975 sprejel novi osnutek konvencije, na podlagi katerega so voditelji držav in vlad, potem ko so rešili več nesoglasij, na srečanju 12. in 13. julija 1976 dosegli dogovor.

Sklep in akt o volitvah poslancev Evropskega parlamenta z neposrednimi splošnimi volitvami sta bila podpisana 20. septembra 1976 v Bruslju. Akt je začel veljati julija 1978, potem ko so ga ratificirale vse države članice, prve volitve pa so potekale 7. in 10. junija 1979.

ŠIRITVE

Ko so se 1. januarja 1973 Evropskim skupnostim pridružile Danska, Irska in Združeno kraljestvo ([prva širitev](#)), se je število poslancev Evropskega parlamenta povečalo na 198.

Pri drugi širitvi s [pristopom Grčije](#) 1. januarja 1981 je grški parlament v Evropski parlament imenoval 24 poslancev, ki so jih oktobra 1981 zamenjali neposredno izvoljeni poslanci. Druge neposredne volitve so potekale 14. in 17. junija 1984.

S [tretjo širitvijo](#) 1. januarja 1986 se je število poslanskih mest povečalo s 434 na 518. V Parlament je prišlo 60 španskih in 24 portugalskih poslancev, ki sta jih imenovala nacionalna parlamenta in ki so jih pozneje nadomestili neposredno izvoljeni poslanci.

Sestava Parlamenta se je spremenila tudi po združitvi Nemčije, da bi se upoštevale demografske spremembe. V skladu s predlogi, ki jih je Parlament predstavil v svoji [resoluciji z dne 10. junija 1992](#) o enotnem volilnem postopku: sistem za dodelitev poslanskih mest, se je z volitvami junija 1994 število poslancev Evropskega parlamenta povečalo s 518 na 567. Po [četrty širitvi EU](#) se je njihovo število povečalo na 626, pri čemer so bila v skladu z zgoraj omenjeno resolucijo poslanska mesta pravično dodeljena novim državam članicam.

Na medvladni konferenci leta 2000 v Nici v Franciji je bila opredeljena nova razdelitev poslanskih mest Parlamenta, ki je bila uporabljena na evropskih volitvah leta 2004. Največje možno število poslancev (prej 700) se je povečalo na 732. Število poslanskih mest, dodeljenih 15 obstoječim državam članicam, se je zmanjšalo za 91 (s 626 na 535). Preostalih 197 mest je bilo po načelu sorazmernosti razdeljenih med obstoječe in nove države članice.

S [pristopom Bolgarije in Romunije](#) 1. januarja 2007 se je število poslanskih mest začasno povečalo na 785, saj je Parlament sprejel poslance iz teh držav. Po volitvah leta 2009, ki so potekale med 4. in 7. junijem, se je to število zmanjšalo na 736. Z Lizbonsko pogodbo je bilo v skladu s členom 14(2) PEU določeno, da je najvišje možno število evropskih poslancev 751 z začasnim zvišanjem na 754 do naslednjih volitev. Tako se je v parlamentarnem obdobju 2009–2014 736 poslancem Evropskega parlamenta,

izvoljenim junija 2009, pridružilo še 18 novih, potem ko so države članice ratificirale spremenjeni protokol, ki je bil sprejet na medvladni konferenci 23. junija 2010. S pristopom Hrvaške 1. julija 2013 se je največje možno število poslanskih mest začasno povečalo na 766, saj je Parlament sprejel 12 hrvaških poslancev, izvoljenih aprila 2013 (v skladu s členom 19 [akta o pogojih pristopa Republike Hrvaške](#)).

Skupno število poslanskih mest se je na volitvah leta 2014 zmanjšalo na 751. Razdelitev sedežev je bila ponovno pregledana (s 705 poslanci) zaradi **izstopa Združenega kraljestva s 1. februarjem 2020** ([1.3.3](#)). Ob upoštevanju demografskih sprememb v državah članicah od volitev leta 2019 je bilo v skladu s členom 14(2) PEU in predlogom Parlamenta iz njegove [resolucije z dne 15. junija 2023](#) dodeljenih 11 dodatnih poslanskih mest. Evropski svet je s [končnim sklepom z dne 22. septembra 2023](#) še povečal to število za nadaljnja štiri poslanska mesta, s čimer je v parlamentarnem obdobju 2024–2029 skupaj izvoljenih 720 poslancev.

POSTOPNO VEČANJE PRISTOJNOSTI

Ko so finančne prispevke držav članic nadomestila lastna sredstva Skupnosti ([1.4.1](#)), so se na podlagi [pogodbe iz Luksemburga](#), podpisane 22. aprila 1970, prvič povečale proračunske pristojnosti Parlamenta. Druga pogodba na tem področju, ki je še povečala pristojnosti Parlamenta, je bila podpisana [22. julija 1975 v Bruslju](#) ([1.1.2](#)).

[Enotni evropski akt](#) z dne 17. februarja 1986 je okrepil vlogo Parlamenta na nekaterih zakonodajnih področjih (postopek sodelovanja) in določil, da mora dati privolitev k pristopnim in pridružitvenim pogodbam.

[Pogodba o Evropski uniji](#), sprejeta 7. februarja 1992, je z ustanovitvijo Evropske unije (EU) in uvedbo postopka soodločanja na nekaterih zakonodajnih področjih ter razširitvijo postopka sodelovanja na drugih zaznamovala začetek prehoda Parlamenta v vlogo sozakonodajalca. Podelila mu je pristojnost za končno potrditev sestave Komisije, kar je bil pomemben korak naprej pri političnem nadzoru Parlamenta nad izvršno oblastjo EU ([1.1.3](#)).

Z [Amsterdamsko pogodbo](#) z dne 2. oktobra 1997 je bil postopek soodločanja razširjen na večino zakonodajnih področij in spremenjen, tako da je Parlament postal sozakonodajalec, enakopraven Svetu. Dobil je pristojnost, da potrdi imenovanje predsednika Komisije, kar je okrepilo njegov nadzor nad izvršno oblastjo. S Pogodbo iz Nice se je postopek soodločanja razširil na še več področij.

[Pogodba iz Nice](#), ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, je bila podpisana 26. februarja 2001, veljati pa je začela 1. februarja 2003. Cilj te nove pogodbe je bil preoblikovati institucionalno strukturo EU, da bi lahko kljubovala izzivom prihodnjih širitev. Zakonodajna in nadzorna pooblastila Parlamenta so se povečala, glasovanje s kvalificirano večino pa je bilo razširjeno na več področij v Svetu ([1.1.4](#)).

Tudi [Pogodba o delovanju Evropske unije \(PDEU\)](#) ([1.1.5](#)) z dne 13. decembra 2007 je pomembno razširila tako področje uporabe glasovanja s kvalificirano večino v Svetu, ki v skladu s členom 16 PEU od 1. novembra 2014 poteka po novi metodi, kot področje uporabe postopka soodločanja, ki je zdaj razširjeno na približno 45 novih zakonodajnih področij. Ta redni zakonodajni postopek je postal najpogosteje uporabljen postopek

odločanja in zajema vsa pomembna področja politik iz PDEU (člen 294 – prejšnji člen 250 PES). Povečala se je tudi vloga Parlamenta pri pripravi prihodnjih sprememb pogodb (člen 48 PEU). Poleg tega je kot del Lizbonske pogodbe (in prvotno kot del neuspešnega osnutka pogodbe o ustavi za Evropo) postala pravno zavezujoča [Listina Evropske unije o temeljnih pravicah](#), ki so jo na zasedanju Evropskega sveta v Nici 7. decembra 2000 ([4.1.2](#)) podpisali predsedniki Evropskega parlamenta, Komisije in Sveta.

Z evropskimi volitvami, ki so potekale od 23. do 26. maja 2019, se je jasno pokazalo, da je Parlament v celoti uporabil določbe iz člena 14 PEU, ki pravi, da „Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo političnega nadzora ... Izvoli predsednika Komisije.“ Poleg tega v skladu s členom 17(7) PEU Evropski parlament z glasovanjem potrdi druge člane Komisije kot kolegij.

Nedavna raziskava o prispevku Parlamenta k rasti kaže, da v Parlamentu pripravljena zakonodaja s krepitvijo pravic prebivalcev in podjetij v EU letno prinese več kot bilijon evrov k BDP Unije^[1]. Pomembno prispeva tudi splošni proračun Evropske unije ([1.4.3](#))^[2]. Zakonodaja, ki temelji na dokazih in strokovnem znanju, je podprta s študijami in delavnicami, ki jih na zahtevo odborov, delegacij, predsednika Parlamenta, predsedstva in generalnega sekretarja izvajajo tematski sektorji, ki zagotavljajo neodvisno strokovno znanje, analize in nasvete glede politik na visoki ravni.

Evropske politične stranke ([1.3.3](#)) od volitev leta 2014 predlagajo vodilne kandidate za mandat predsednika Komisije, da bi tako povečale volilno udeležbo na evropskih volitvah.

Po podpisu [Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo](#) 24. januarja 2020 je Parlament odobril sklep Sveta o sklenitvi sporazuma o izstopu (člen 50(2) PEU). 29. januarja 2020 ga je podprlo 621 poslancev, 49 pa jih je bilo proti, to pa je bilo tudi zadnjič, ko so poslanci iz Združenega kraljestva sedeli v Parlamentu, saj je **sporazum o izstopu začel veljati 1. februarja 2020**.

Parlament je 28. aprila 2021 odobril (člen 218(6)a PDEU) sklenitev [Sporazuma o trgovini in sodelovanju med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska na drugi strani](#).

Najnovejše volitve v Evropski parlament (10. zakonodajno obdobje) so potekale od 6. do 9. junija 2024.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve.

Mariusz Maciejewski
11/2025

[1]Maciejewski M., *Contribution to Growth: Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses* (Prispevek k rasti: zagotavljanje gospodarskih koristi za državljane in podjetja), publikacija, ki jo je za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil Tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja, Evropski parlament, Luksemburg, 2019.

[2]Stehrer R. in drugi, *How EU funds tackle economic divide in the European Union* (Kako se s sredstvi EU obravnava gospodarski razkorak v Evropski uniji), publikacija, ki jo je za Odbor za proračun pripravil Tematski sektor za proračunske zadeve, Evropski parlament, Luksemburg, 2020.

1.3.2. PRISTOJNOSTI EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament z izvajanjem različnih pooblastil opravlja pomembno vlogo pri oblikovanju evropskih politik. S sodelovanjem v zakonodajnih postopkih ter proračunskimi in nadzornimi pristojnostmi, sodelovanjem pri reviziji pogodb ter pravico do posredovanja pred Sodiščem Evropske unije pomaga zagotavljati spoštovanje demokratičnih načel na evropski ravni.

PRAVNA PODLAGA

Členi od 223 do 234 in člen 314 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

NAMEN

Parlament je demokratični temelj Evropske unije, saj kot institucija zastopa evropske državljane. Da se Evropski uniji zagotovi demokratična legitimnost, mora biti povsem vključen v zakonodajne postopke Unije in v imenu državljanov opravljati politični nadzor nad drugimi institucijami EU.

PRISTOJNOSTI USTAVNEGA TIPA IN RATIFIKACIJSKE PRISTOJNOSTI (1.2.4)

Že od [Enotnega evropskega akta](#) je treba za vse pogodbe o pristopu novih držav članic in za vse pridružitvene pogodbe pridobiti privolitev Parlamenta. S tem aktom se je ta postopek uvedel tudi za mednarodne sporazume, ki precej vplivajo na proračun Skupnosti (namesto pravnega postopka, sprejetega leta 1975), z Maastrichtsko pogodbo ([1.1.3](#)) pa tudi za sporazume, ki vzpostavljajo poseben institucionalni okvir ali vnašajo predloge sprememb v akt, sprejet s postopkom soodločanja. Prav tako mora Parlament od Maastrichtske pogodbe dati soglasje k aktom, ki se nanašajo na volilni postopek. Od Amsterdamske pogodbe mora Svet prav tako dobiti soglasje Parlamenta, če želi razglasiti, da obstaja očitna nevarnost, da bi država članica lahko huje kršila temeljna načela Unije, preden na to državo članico naslovi priporočila ali ji izreče kazni. Po drugi strani pa je treba za vsako spremembo statuta poslancev Evropskega parlamenta pridobiti soglasje Sveta.

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe lahko Parlament predlaga spremembo pogodbe ter ima končno besedo pri odločitvi, ali naj se skliče konvencija za pripravo prihodnjih sprememb pogodbe ali ne (člen 48(2) in (3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU)).

SODELOVANJE V ZAKONODAJNEM POSTOPKU ([1.2.3](#))

Parlament v različni meri glede na pravno podlago posameznega akta sodeluje pri sprejemanju zakonodajnih aktov Unije. Od izključno svetovalne vloge je napredoval do enakopravnega soodločanja s Svetom.

A. Redni zakonodajni postopek

Že od uveljavitve Pogodbe iz Nice ([1.1.4](#)) se je postopek soodločanja uporabljal za 46 pravnih podlag v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodbi o ES). Načeloma je ta postopek Parlament postavil v enakopraven položaj s Svetom. Če sta instituciji dosegli soglasje, je bil akt sprejet v prvi ali drugi obravnavi, sicer pa le po uspešnem spravnem postopku.

Z Lizbonsko pogodbo ([1.1.5](#)) je bil postopek soodločanja preimenovan v redni zakonodajni postopek (člen 294 PDEU). Ta se od začetka veljavnosti te pogodbe uporablja za več kot 40 novih področij politike, kot so svoboda, varnost in pravosodje, zunanja trgovina, okoljska politika in skupna kmetijska politika.

B. Posvetovanje

Postopek posvetovanja se še naprej uporablja na področjih, zajetih s členi 27, 41 in 48 PEU, ter na področju obdavčevanja, konkurence, harmonizacije zakonodaje, ki se ne nanaša na notranji trg, in pri nekaterih vidikih socialne politike.

C. Sodelovanje (ukinjeni postopek)

Postopek sodelovanja (prejšnji člen 252 Pogodbe o ES) je bil uveden z Enotnim evropskim aktom, z Maastrichtsko pogodbo pa se je razširil na večino zakonodajnih področij, kjer Svet odloča z večino. V skladu s tem postopkom je moral Svet v drugi obravnavi upoštevati predloge sprememb Parlamenta, ki so bili sprejeti z absolutno večino in jih je Komisija prevzela. Parlament je z uvedbo tega postopka dobil prave zakonodajne pristojnosti, z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe pa je bil ta postopek ukinjen ([1.1.5](#)).

D. Odobritev

Z Enotnim evropskim aktom je bil leta 1986 uveden postopek odobritve, ki je bil prej znan kot postopek soglasja. Od začetka veljavnosti Maastrichtske pogodbe se je uporabljal za nekatera zakonodajna področja, kjer Svet odloča soglasno in ki so bila z Amsterdamsko pogodbo omejena na strukturne sklade in Kohezijski sklad.

Z Lizbonsko pogodbo postopek odobritve velja za nekatera nova področja, na primer tista iz členov 7, 14, 17, 27, 48 in 50 PEU in členov 19, 83, 86, 218, 223, 311 in 312 PDEU, ter ukrepe, ki jih mora Svet sprejeti, kadar je potrebno ukrepanje EU, ti pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil (člen 352 PDEU).

E. Pravica do pobude

Z Maastrichtsko pogodbo je Parlament dobil pravico do zakonodajne pobude, ki pa je bila omejena na to, da je lahko na Komisijo naslovil prošnjo za vložitev predloga. Lizbonska pogodba ohranja to pravico (člen 225 PDEU), ki je natančneje opredeljena v medinstitucionalnem sporazumu med Parlamentom in Komisijo. Parlament je za nekatere posebne primere dobil tudi neposredno pravico do pobude. Ta neposredna pravica velja za:

- predpise v zvezi s sestavo Parlamenta,
- izvolitvijo poslancev in splošnimi pogoji za opravljanje poslanskih nalog,
- pa tudi za ustanavljanje začasnih preiskovalnih odborov,

- ter pravila in splošne pogoje, ki urejajo opravljanje funkcije varuha človekovih pravic.

Parlament je v svoji [resoluciji z dne 9. junija 2022 o pravici Parlamenta do pobude](#) navedel, da „je trdno prepričan, da bi bilo treba Pogodbi spremeniti tako, da bi imel Parlament kot edina neposredno izvoljena institucija EU in s tem institucija, ki zastopa glas državljanov v postopku odločanja EU, splošno in neposredno pravico do zakonodajne pobude“.

PRORAČUNSKÉ PRISTOJNOSTI (1.2.5)

Lizbonska pogodba je odpravila razločevanje med obveznimi in neobveznimi odhodki, pri letnem proračunskem postopku, ki je sedaj podoben rednemu zakonodajnemu postopku, pa je Parlament postavila ob bok Svetu.

Parlament je ena od dveh vej proračunske oblasti, medtem ko je druga Svet (člen 314 PDEU). V proračunski postopek je vključen že od pripravljalne faze, predvsem pri določanju splošnih smernic in načina porabe sredstev. Sprejema proračun in spremlja njegovo izvajanje (člen 318 PDEU) ter daje razrešnico glede izvrševanja proračuna (člen 319 PDEU).

Odobriti mora tudi večletni finančni okvir (člen 312 PDEU). Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 je bil prvi okvir, za katerega so veljala pravila iz PDEU.

NADZOR NAD IZVRŠNO OBLASTJO

Parlament ima številne nadzorne pristojnosti, in sicer razpravlja o letnem splošnem poročilu, ki mu ga predloži Komisija (člen 233 PDEU), ter s Svetom nadzoruje izvedbene in delegirane akte Komisije (člena 290 in 291 PDEU).

A. Imenovanje Komisije

Parlament je leta 1981 začel neformalno potrjevati imenovanje Komisije s preučevanjem in potrjevanjem njenega programa, vendar šele od Maastrichtske pogodbe leta 1992 velja, da lahko države članice imenujejo predsednika in člane Komisije kot kolegijskega organa le po njegovi privolitvi. Z Amsterdamsko pogodbo je bil narejen še korak dlje in Parlament mora tako potrditi imenovanje predsednika Komisije, potem pa še drugih komisarjev. Parlament je leta 1994 uvedel tudi predstavitev kandidatov za komisarje. V skladu z Lizbonsko pogodbo je treba kandidata za predsednika Komisije izbrati glede na rezultate evropskih volitev. Posledično je Parlament v svoji [resoluciji z dne 22. novembra 2012 o volitvah v Evropski parlament leta 2014](#) pozval evropske politične stranke, naj imenujejo kandidate za položaj predsednika Komisije, da bi se utrdila politična legitimnost obeh institucij. Od leta 2014 se uporablja postopek, znan kot postopek *spitzenkandidatov*, pri katerem evropske politične stranke pred evropskimi volitvami imenujejo vodilne kandidate za predsednika Komisije. Čeprav je bil leta 2019 opuščen, so ga znova uporabili po volitvah v Evropski parlament leta 2024. Velja za pomembnega za preglednost in politično legitimnost institucij EU ([1.3.3](#)).

B. Predlog nezaupnice

Že Rimska pogodba je vsebovala določbo o predlogu nezaupnice Komisiji (glasovanje o nezaupnici). Sedaj člen 17(8) PEU in člen 234 PDEU vsebujeta splošne določbe o pravici Parlamenta, da glasuje o predlogu nezaupnice Komisiji. Tak predlog mora

biti sprejet z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino poslancev Parlamenta. Uspešno glasovanje o predlogu nezaupnice vodi k odstopu Komisije kot organa, vključno s podpredsednikom Komisije/visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko v zvezi z nalogami, ki jih opravlja v Komisiji. Do danes je Parlament večkrat neuspešno poskusil uporabiti ustrezne določbe sedanjih in predhodno veljavnih pogodb, da bi odstranil kolegij Komisije.

C. Parlamentarna vprašanja

Vsak poslanec lahko predloži vprašanja za pisni odgovor predsedniku Evropskega sveta, predsedniku Sveta, Komisiji ali podpredsedniku Komisije/visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. V skladu s členom 230 PDEU mora Komisija ustno ali pisno odgovoriti na vprašanja, ki ji jih postavijo Parlament ali poslanci, Parlament pa mora zaslišati Evropski svet in Svet v skladu s pogoji, določenimi v Poslovniku Evropskega sveta in Poslovniku Sveta.

Parlamentarna vprašanja so zato lahko pisna in ustna, z razpravo ali brez, ter vprašanja za čas za vprašanja.

D. Preiskovalni odbori

V skladu s členom 226 PDEU lahko Parlament ustanovi začasni preiskovalni odbor, ki preiskuje domnevne kršitve ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje EU. Isti člen določa tudi, da Parlament sam opredeli natančne določbe o uveljavljanju pravice do preiskave, pri tem pa sprejema predpise na lastno pobudo, potem ko pridobi soglasje Sveta in Komisije. Dokler ne sprejme ustreznih predpisov, se pravica do preiskave izvaja v skladu z medinstitucionalnim sporazumom iz leta 1995, ki je priložen Poslovniku Parlamenta. Parlament je že večkrat izrazil, da je treba izboljšati komunikacijo in sodelovanje med tremi institucijami, da bi lahko izpolnil mandat na podlagi člena 226 PDEU. Leta 2014 je sprejel [stališče o predlogu uredbe o podrobnih določbah o uresničevanju pravice Evropskega parlamenta do preiskave](#), a se pogajanja med tremi institucijami o tem predlogu ne premaknejo z mrtve točke. Zato je Parlament aprila 2019 sprejel [resolucijo](#), v kateri je izrazil globoko nestrinjanje z odnosom Sveta in Komisije, ki tudi po več kot štirih letih neformalnega sestankovanja še vedno preprečujeta organizacijo uradnega srečanja, na katerem bi obravnavali morebitne rešitve za to perečo težavo. Parlament v resoluciji opozarja, da Svet in Komisija nista upoštevala načela medinstitucionalnega sodelovanja, in ju poziva, naj znova začneta pogajanja z novoizvoljenim Parlamentom.

E. Nadzor nad skupno zunanjo in varnostno politiko

Parlament mora biti seznanjen z dogajanjem na teh področjih in lahko zastavlja vprašanja Svetu ali nanj naslavlja priporočila. Z njim se je treba posvetovati o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah skupne zunanje in varnostne politike (člen 36 PDEU). Ko gre za finančne vidike, je tudi izvrševanje [medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju](#) pripomoglo k izboljšanju postopkov posvetovanja o skupni zunanji in varnostni politiki. Uvedba nove funkcije visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko omogoča večji vpliv Parlamenta, saj je visoki predstavnik obenem tudi podpredsednik Komisije.

TOŽBE PRI SODIŠČU EVROPSKE UNIJE

Parlament ima pravico, da sproži postopek pred Sodiščem Evropske unije, če bi katera od institucij kršila temeljno pogodbo.

Ima pravico posredovati, tj. podpreti eno od strank v postopku pred Sodiščem Evropske unije. To pravico je uporabil v prelomni zadevi o izoglukozi (zadevi 138 in 139/79 z dne 29. oktobra 1980), s katero je Sodišče Evropske unije razveljavilo uredbo Sveta, ker je ta kršil svojo obveznost posvetovanja s Parlamentom. V primeru opustitve ukrepanja (člen 265 PDEU) lahko začne Parlament pred Sodiščem Evropske unije postopek proti drugi instituciji zaradi kršitve temeljne pogodbe, kot v zadevi 13/83, v kateri je Sodišče Evropske unije izdalo sodbo, v kateri je ugotovilo, da Svet ni sprejel ukrepov v zvezi s skupno prometno politiko.

Z Amsterdamsko pogodbo je Parlament dobil pristojnost, da vloži tožbo za razveljavitev akta druge institucije, vendar le zaradi varovanja svojih posebnih pravic. Po Pogodbi iz Nice Parlamentu ni treba več dokazovati posebnega interesa in torej lahko sproži postopek enako kot Svet, Komisija in države članice. Parlament je lahko tožena stranka v postopku proti aktu, sprejetem v postopku soodločanja, ali ko ima lahko eden od njegovih aktov pravne posledice za tretjo stran (člen 263 PDEU).

Parlament lahko sodišče zaprosi tudi za predhodno mnenje o skladnosti mednarodnega sporazuma s Pogodbama (člen 218 PDEU).

PETICIJE (4.1.4)

Ko državljani EU uveljavljajo svojo pravico do peticije, peticijo naslovijo na predsednika Evropskega parlamenta (člen 227 PDEU).

EVROPSKA DRŽAVLJANSKA POBUDA (4.1.5)

Parlament organizira predstavitve z zagovorniki uspešno prijavljenih evropskih državljanskih pobud, ki jih vodi Odbor za peticije. Parlament in Svet sta 17. aprila 2019 uradno sprejela [Uredbo \(EU\) 2019/788 o evropski državljanski pobudi](#), ki je začela veljati 1. januarja 2020.

IMENOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Parlament na podlagi Lizbonske pogodbe izvoli evropskega varuha človekovih pravic (člen 228 PDEU) ([1.3.16](#)).

Katharina MASSAY-KOSUBEK
11/2025

1.3.3. EVROPSKI PARLAMENT: ORGANIZACIJA IN DELOVANJE

Organizacijo in delovanje Evropskega parlamenta ureja njegov Poslovnik, dejavnosti pa usmerjajo politični organi, odbori, delegacije in politične skupine.

PRAVNA PODLAGA

- Člen 14 Pogodbe o Evropski uniji (PEU),
- členi 223, 224, 226, 229, 231 in 232 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- [Poslovnik Evropskega parlamenta](#).

ČLANSTVO IN SESTAVA

Splošna pravila o sestavi Evropskega parlamenta so opredeljena v členu 14(2) PEU, ki določa, da *Evropski svet na pobudo Evropskega parlamenta in z njegovo odobritvijo soglasno sprejme sklep o sestavi. Določa tudi, da je lahko Parlament sestavljen iz največ 751 predstavnikov državljanov EU (750 poslancev in predsednik). Državljeni so zastopani sorazmerno upadajoče, pri čemer je najnižji prag šest poslancev na državo članico. Nobena država članica nima več kot 96 sedežev.*

To pomeni, da se skupno število sedežev razdeli glede na število prebivalcev držav članic, pri čemer se države članice z več prebivalci strinjajo, da se jim dodeli manj sedežev v korist držav članic z manj prebivalci. Večja kot je država, manjše je število sedežev glede na število prebivalcev. Ta koncept je bil po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe natančneje opredeljen v poznejših sklepih Evropskega sveta, sprejetih v skladu s členom 14(2) PEU.

Zadnje volitve v Parlament so potekale od 6. do 9. junija 2024, naslednje volitve pa bodo leta 2029. Evropski svet je 22. septembra 2023 po [zakonodajni resoluciji Parlamenta z dne 15. junija 2023 o sestavi Evropskega parlamenta](#) sprejel sklep o številu poslancev iz posamezne države članice v parlamentarnem obdobju 2024–2029, s katerim se je skupno število poslanskih mest v Parlamentu povečalo s 705 na 720. Število poslancev Evropskega parlamenta, izvoljenih v posamezni državi članici, je naslednje:

Belgija	22
Bolgarija	17
Češka republika	21
Danska	15
Nemčija	96
Estonija	7
Irska	14
Grčija	21
Španija	61
Francija	81
Hrvaška	12
Italija	76
Ciper	6
Latvija	9
Litva	11
Luksemburg	6
Madžarska	21
Malta	6
Nizozemska	31
Avstrija	20
Poljska	53
Portugalska	21
Romunija	33
Slovenija	9
Slovaška	15
Finska	15
Švedska	21

Parlament se po vsakih volitvah brez sklica sestane prvi torek po izteku enomesečnega obdobja (člen 11(3) [akta z dne 20. septembra 1976](#) o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami). V skladu s členom 229(1) PDEU se mora brez posebnega sklica sestati tudi vsako leto drugi torek v marcu.

ORGANIZACIJA

A. Predsednik

Poslanci Parlamenta v skladu s [Poslovnikom](#) izmed svojih članov izvolijo predsednika Parlamenta, ki ima obnovljiv dveinpolletni mandat (člen 19 Poslovnika). Predsednik zastopa Parlament v odnosih z zunanjim svetom in drugimi institucijami EU. Prav tako vodi razprave na plenarnem zasedanju in skrbi, da se upošteva Poslovník Parlamenta (člen 22 Poslovnika). Predsednik Evropskega parlamenta na začetku vsakega zasedanja Evropskega sveta predstavi stališče Parlamenta in njegove pomisleke v zvezi s točkami

dnevnega reda in drugimi zadevami. Potem ko Parlament sprejme proračun EU, ga predsednik podpiše in tako omogoči začetek veljavnosti. Predsednika Parlamenta in Sveta Evropske unije podpišeta vse zakonodajne akte, sprejete po rednem zakonodajnem postopku. Predsednika lahko nadomesti eden od 14 podpredsednikov (člen 23 Poslovnika).

B. Plenarno zasedanje

Plenarno zasedanje je Evropski parlament v ožjem pomenu, predseduje pa mu predsednik. V Strasbourgu vsak mesec (razen avgusta) poteka delno zasedanje, ki traja od ponedeljka do četrтка. Dodatna delna zasedanja potekajo v Bruslju. Delno zasedanje je razdeljeno na dnevne seje (člen 159 Poslovnika). Mesta, ki se v sejni dvorani dodelijo poslancem, se s soglasjem predsednikov skupin določijo po politični pripadnosti, od leve proti desni. Predsednik otvori sejo, včasih s počastitvijo spomina ali govorom o aktualni temi. Pri tem mu pomaga 14 podpredsednikov, ki lahko prevzamejo predsedovanje. Na sejah sodelujeta tudi Komisija in Svet Evropske unije, da se olajša sodelovanje med institucijami v procesu odločanja. Na zahtevo Parlamenta lahko predstavnika omenjenih institucij podata izjavo ali poročata o dejavnostih.

C. Politični organi

Politični organi Evropskega parlamenta so naslednji: predsedstvo (člen 24 Poslovnika – predsednik in 14 podpredsednikov), konferenca predsednikov (člen 26 Poslovnika – predsednik in predsedniki političnih skupin), pet kvestorjev (člen 28 Poslovnika – pristojni za upravne in finančne zadeve poslancev), konferenca predsednikov odborov (člen 29 Poslovnika) in konferenca predsednikov delegacij (člen 30 Poslovnika). Mandat predsednika, podpredsednikov, kvestorjev ter predsednikov odborov in delegacij traja dve leti in pol (člen 19 Poslovnika).

D. Odbori in delegacije

Poslanci v skladu s [sklepom z dne 17. julija 2024 o številčni sestavi stalnih odborov](#) zasedajo v 22 stalnih odborih, dveh pododborih, dveh posebnih odborih in 48 delegacijah (medparlamentarne delegacije in delegacije v skupnih parlamentarnih odborih, odborih za parlamentarno sodelovanje in večstranskih parlamentarnih skupščinah). Parlament napoti tudi delegacijo v skupno parlamentarno skupščino, ustanovljeno na podlagi [sporazuma med afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami ter EU](#). Ustanovi lahko tudi posebne odbore (člen 213 Poslovnika) ali preiskovalne odbore (člen 226 PDEU in člen 215 Poslovnika). Parlament je 10. aprila 2024 [sprejel nov člen o začasnih zakonodajnih odborih](#), da bi se zagotovila boljša porazdelitev nalog (člen 214 Poslovnika). Novi člen določa, da, kadar „zadeva spada v pristojnost več kot treh odborov, pri čemer nobena od teh pristojnosti ne prevlada, lahko konferenca predsednikov kot zadnjo možnost na podlagi priporočila konference predsednikov odborov Parlamentu predlaga ustanovitev začasnega zakonodajnega odbora za obravnavo posameznega predloga pravno zavezujočega akta ali predzakonodajnega strateškega dokumenta“.

V skladu s členom 219 Poslovnika vsak odbor ali delegacija izvoli svoje predsedstvo, v katerem so predsednik in največ štiri podpredsedniki.

E. Politične skupine

Poslanci niso člani nacionalnih delegacij, temveč so v skladu s svojo politično usmeritvijo razvrščeni v mednarodne politične skupine. Poslovnik Evropskega parlamenta določa, da mora posamezno politično skupino sestavljati najmanj 23 poslancev, izvoljenih v najmanj četrtini držav članic (člen 33 Poslovnika). Politične skupine se redno sestajajo v tednu pred delnim zasedanjem in med njim ter pripravljajo seminarje, na katerih opredelijo glavna načela svojega delovanja. Nekatere politične skupine ustrezajo nadnacionalnim političnim strankam, ki delujejo na ravni EU.

F. Evropske politične stranke in evropske politične fundacije

Evropski parlament priporoča vzpostavitev okolja, ki bo naklonjeno razvoju resnično evropskih političnih strank in fundacij, vključno s sprejetjem okvirne zakonodaje. Člen 224 PDEU zagotavlja pravno podlago za sprejetje statuta političnih strank na evropski ravni in pravil o njihovem financiranju v skladu z rednim zakonodajnim postopkom. Leta 2003 je bil uveden sistem financiranja evropskih političnih strank, ki je omogočil vzpostavitev političnih fundacij na ravni Unije. To ureditev je nato nadomestila [uredba o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij](#) (Uredba št. 1141/2014 z dne 22. oktobra 2014). V odgovor na nekatere primere zlorabe so bila ta pravila spremenjena z [Uredbo \(EU, Euratom\) 2018/673](#) z dne 3. maja 2018, s katero se skuša okrepiti evropska razsežnost evropskih političnih strank, zagotoviti pravičnejša porazdelitev sredstev in izboljšati izvrševanje.

Sedanje [evropske politične stranke](#) so: Evropska ljudska stranka, Stranka evropskih socialistov, stranka Patriots.eu, Stranka evropskih konservativcev in reformistov, stranka Zavezništvo liberalcev in demokratov za Evropo, Evropska demokratska stranka, Evropska stranka zelenih, Stranka evropske levice, stranka Evropa suverenih narodov, Evropska svobodna zveza, Evropska krščanska politična stranka in Evropska zveza levice za ljudi in planet. Nادنacionalne politične stranke tesno sodelujejo z ustreznimi političnimi skupinami v Parlamentu.

Med najpomembnejše evropske politične fundacije sodijo: Center za evropske študije Wilfried Martens, Fundacija za evropske progresivne študije, Evropski liberalni forum, Zelena evropska fundacija, Inštitut evropskih demokratov, Transform Europe in Nova smer – fundacija za evropske reforme.

Parlament je 22. novembra 2012 sprejel [resolucijo o volitvah v Evropski parlament leta 2014](#), da bi povečal politično legitimnost Parlamenta in Komisije. Sprejeta ureditev se je začela izvajati pred evropskimi volitvami leta 2014, ko so prvič kandidirali vodilni kandidati. Po volitvah je Parlament 22. oktobra 2014 za predsednika Komisije izvolil Jean-Clauda Junckerja, enega od vodilnih kandidatov. Parlament je v [sklepu z dne 7. februarja 2018 o reviziji Okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo](#) izrazil namero, da bo pred evropskimi volitvami leta 2019 zavrnil vsakega kandidata za predsednika Komisije, ki ne bo imenovan kot vodilni kandidat („Spitzenkandidat“) evropske politične stranke. Čeprav je bil ta postopek z vodilnimi kandidati nato na volitvah leta 2019 opuščen, je kljub temu vzpostavil širšo platformo za razpravo med kandidati, povečal preglednost in politično legitimnost vloge predsednika Komisije ter izboljšal udejstvovanje in ozaveščenost državljanov EU. Parlament je 3. maja 2022 [v prvi obravnavi sprejel stališče o reformi volilne zakonodaje](#), v katerem je menil, da bi lahko postopek vodilnih

kandidatov formalizirali s političnim dogovorom med evropskimi političnimi subjekti in z medinstitucionalnim sporazumom med Parlamentom in Evropskim svetom. Poleg tega je pozval evropske politične stranke, evropska združenja volivcev in evropske volilne subjekte, naj vsaj 12 tednov pred dnevom volitev imenujejo svoje kandidate za mesto predsednika Komisije, in izrazil pričakovanje, da bodo kandidati uvrščeni na prvo mesto ustrezne liste vseunijskega volilnega okrožja.

Komisija je leta 2018 v svojem [sporočilu o institucionalnih možnostih za učinkovitejše delo Evropske unije](#) predstavila zamisel o večnacionalnih listah kot koraku k izboljšanju legitimnosti institucij EU v očeh državljanov. Oblikovanje vseevropskega volilnega okrožja bi lahko okrepilo evropsko razsežnost evropskih volitev, saj bi evropskim državljanom omočilo, da se povežejo s kandidati iz vse Evrope. Po mnenju Evropskega parlamenta pa čas za ustanovitev večnacionalnega volilnega okrožja za evropske volitve leta 2019 še ni bil pravi, vendar je pustil odprta vrata za prihodnje razprave. V navedenem stališču o reformi volilne zakonodaje je Parlament predlagal uvedbo zavezujoče geografske zastopanosti na listah za vseunijsko volilno okrožje in spodbujal evropske politične stranke, evropska združenja volivcev in druge evropske volilne subjekte, naj na vseunijske liste imenujejo kandidate iz vseh držav članic.

Na evropskih volitvah junija 2024 je več evropskih političnih strank imenovalo vodilne kandidate, za razliko od leta 2019 pa je Evropski svet kot kandidatko za predsednico Komisije predlagal vodilno kandidatko stranke, ki je prejela največ sedežev (Ursula von der Leyen iz PPE), Parlament pa jo je 18. julija 2024 izvolil.

G. Sekretariat Parlamenta

Na čelu sekretariata Parlamenta je [generalni sekretar](#), ki ga imenuje predsedstvo (člen 240 Poslovnika). Predsedstvo določi tudi sestavo in organizacijo sekretariata: trenutno ga sestavlja 16 generalnih direktoriatov in pravna služba. Njegova naloga je usklajevati zakonodajno delo ter pripravljati plenarna zasedanja in seje. Poleg tega nudi tehnično, pravno in strokovno pomoč parlamentarnim organom in poslancem ter jih podpira pri opravljanju mandata. Sekretariat zagotavlja tudi storitve tolmačenja in prevajanja za vse seje in uradne dokumente.

DELOVANJE

Evropski parlament v skladu s Pogodbama deluje neodvisno. Sprejme svoj Poslovník, za kar so potrebni glasovi večine poslancev (člen 232 PDEU). Razen če ustanovni pogodbi določata drugače, Parlament odloča z večino oddanih glasov (člen 231 PDEU). Za delna zasedanja sprejme dnevni red, na njih pa predvsem sprejema poročila, ki jih pripravijo parlamentarni odbori, zastavlja vprašanja Komisiji in Svetu Evropske unije, vodi tematske in nujne razprave ter obravnava izjave predsednika. Seje odborov in plenarna zasedanja so javna in se prenašajo prek spleta.

SEDEŽ IN KRAJI DELA

Parlament je od 7. julija 1981 sprejel več resolucij o svojem sedežu in z njimi vlade držav članic pozval, naj izpolnijo dolžnost, ki jim jo nalagata temeljni pogodbi, in ustanovijo enoten sedež evropskih institucij. Ker na te pozive dolgo ni prejel odgovora, je sprejel niz odločitev o organizaciji in krajih dela (Luxembourg, Strasbourg in Bruselj). Na

zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu 11. in 12. decembra 1992 so vlade držav članic dosegle dogovor o sedežu evropskih institucij, v skladu s katerim velja, da:

- ima Evropski parlament uradni sedež v Strasbourgu, kjer poteka 12 mesečnih delnih zasedanj, med njimi zasedanje, na katerem je sprejeta odločitev o letnem proračunu EU;
- dodatna delna zasedanja potekajo v Bruslju;
- se parlamentarni odbori srečujejo v Bruslju;
- sekretariat in podporni oddelki Parlamenta ostajajo v Luxembourggu.

Evropski parlament se z odločitvijo ni strinjal, vendar je Sodišče Evropske unije v sodbi z dne 1. oktobra 1997 (C-345/95) potrdilo, da je bil sedež Parlamenta določen v skladu z zdajšnjim členom 341 PDEU. Vsebina odločitve je bila pozneje vključena v Amsterdamsko pogodbo s protokolom kot priloga Pogodbama.

Čeprav je Parlament to odločitev kritiziral, je moral svoj letni koledar oblikovati v skladu z njo, in sicer na predlog konference predsednikov. Velja, da ima Parlament vsako leto 12 štiridnevnih delnih zasedanj v Strasbourgu in šest dvodnevnih v Bruslju. Poslanci so podali več pobud, da bi se izognili organizaciji zasedanj v Strasbourgu. V letu 2012 je bil na primer sprejet koledar z dvema dvodnevnima delnima zasedanjema v Strasbourgu v istem tednu v oktobru, s čimer se je skupno število dni v Strasbourgu zmanjšalo za štiri. Po pritožbi Francije pa je Sodišče Evropske unije v zadevi C-237/11 razsodilo, da je treba za izpolnitev sprejetih odločitev organizirati dve celotni delni zasedanji.

V skladu s členom 229 PDEU se lahko Evropski parlament na zahtevo večine svojih poslancev ali na zahtevo Sveta Evropske unije oziroma Komisije sestane na izrednem delnem zasedanju. Parlament je imel prvo dodatno plenarno zasedanje 18. decembra 2006 v Bruslju, in sicer neposredno po zasedanju Evropskega sveta 14. in 15. decembra 2006. Odtlej se je praksa neposrednega sestajanja takoj po zasedanjih Evropskega sveta še utrdila.

Od pandemije covid-19 lahko Parlament poslanecem omogoči tudi udeležbo na plenarnih zasedanjih in sejah odborov na daljavo ter uporabo postopkov glasovanja na daljavo (člena 246 in 222 Poslovnika).

POSLANCI EVROPSKEGA PARLAMENTA PO POLITIČNIH SKUPINAH IN DRŽAVAH ČLANICAH

Na namenski spletni strani Parlamenta si lahko ogledate [preglednico političnih skupin in njihove sestave](#).

Katharina MASSAY-KOSUBEK
11/2025

1.3.4. EVROPSKI PARLAMENT: VOLILNI POSTOPKI

Pravila za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta določa zakonodaja EU, ki velja za vse države članice, in nacionalni predpisi, ki se med državami razlikujejo. Skupna pravila določajo načelo proporcionalne zastopanosti, volilne pragove in dejavnosti, ki niso združljive s funkcijo poslanca Evropskega parlamenta. Nacionalni predpisi natančneje urejajo druge pomembne podrobnosti, na primer volilni sistem ali število volilnih enot.

PRAVNA PODLAGA

- Člen 14 [Pogodbe o Evropski uniji](#) (PEU),
- členi 20, 22 in 223 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU) in člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
- [Akt z dne 20. septembra 1976](#) o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, ki je bil nazadnje spremenjen s [Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom z dne 25. junija in 23. septembra 2002](#).
- Sklep Sveta (EU, Euratom) 2018/994, ki so ga ratificirale vse države članice razen Španije in naj bi začel veljati, ko bo Španija zaključila ratifikacijo.

SKUPNA PRAVILA

A. Načela

V ustanovnih pogodbah ([1.1.1](#)) je bilo določeno, da poslance Evropskega parlamenta na začetku imenujejo nacionalni parlamenti, hkrati pa je bila predvidena možnost splošnih neposrednih volitev. Ta možnost se je uresničila, ko je Svet pred prvimi neposrednimi volitvami leta 1979 sprejel **Akt z dne 20. septembra 1976** o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami (Akt o volitvah iz leta 1976). Ta dokument je korenito spremenil institucionalni položaj Evropskega parlamenta in je temelj bolj demokratične Evropske unije.

Leta 1992 je bilo z Maastrichtsko pogodbo ([1.1.3](#)) določeno, da morajo volitve v vseh državah članicah potekati po enotnem postopku in da bi moral Evropski parlament v ta namen pripraviti ustrezen predlog, ki bi ga moral Svet sprejeti soglasno. Ker pa v Svetu ni bilo mogoče doseči soglasja o nobenem od predlogov, je bila z Amsterdamsko pogodbo uvedena možnost, da se sprejmejo tako imenovana skupna načela. S Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom z dne 25. junija in 23. septembra 2002 je bil ustrezno spremenjen akt o volitvah iz leta 1976, tako je bilo uvedeno načelo sorazmerne zastopanosti, pa tudi nekateri primeri nezdržljivosti nacionalnega in evropskega mandata.

Zadnje spremembe akta o volitvah iz leta 1976 bi morale biti sprejete s [Sklepom Sveta \(EU, Euratom\) 2018/994 z dne 13. julija 2018](#), ki vključuje določbe o možnosti različnih načinov glasovanja (predhodno, elektronsko in spletno glasovanje ter glasovanje po pošti), pragovih, varstvu osebnih podatkov, kaznovanju „dvojnega glasovanja“

v nacionalni zakonodaji, glasovanju v tretjih državah in o možnosti, da bi bile evropske politične stranke vidne na glasovnici. Vendar ta sklep še ni začel veljati, saj ga Španija še ni ratificirala. Zato se te spremembe ne uporabljajo.

Z Lizbonsko pogodbo ([1.1.5](#)) je aktivna in pasivna volilna pravica postala temeljna pravica (člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah).

B. Uporaba: veljavni skupni predpisi

1. Pravica državljanov Unije, da volijo in so voljeni v državi članici, če nimajo njenega državljanstva

Člen 22(2) PDEU določa, da ima vsak državljan Unije, ki prebiva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament. Določbe za izvajanje te pravice so bile sprejete na podlagi [Direktive Sveta 93/109/ES](#), kot je bila nazadnje spremenjena z [Direktivo Sveta 2013/1/EU](#). Trenutno poteka postopek za prenovitev Direktive Sveta 93/109/ES. Odbor Evropskega parlamenta za ustavne zadeve je 14. maja 2025 sprejel [poročilo o predlogu Komisije za direktivo Sveta o glasovalnih pravicah mobilnih državljanov](#).

2. Volilni sistem

V skladu s spremenjenim Aktom o volitvah iz leta 1976 morajo evropske volitve temeljiti na proporcionalni zastopanosti, pri čemer se uporabi sistem list ali sistem enega prenosljivega glasu. Države članice lahko omogočijo tudi glasovanje na podlagi sistema preferenčnih list.

Nedavne spremembe Akta o volitvah iz leta 1976, sprejete s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2018/994, poleg prostovoljnega volilnega praga v višini največ 5 % na nacionalni ravni določajo obvezni najnižji volilni prag od 2 % do 5 % za volilne enote (vključno z državami članicami z eno volilno enoto) z več kot 35 poslanskimi mesti v državah članicah, v katerih se uporablja sistem list. Vendar ta sklep Sveta še ni začel veljati.

Če bi sklep Sveta iz leta 2018 ratificirale vse države članice, bi morale države članice, ki omogočajo predčasno glasovanje, glasovanje po pošti ter elektronsko in spletno glasovanje, zlasti zagotoviti zanesljivost rezultatov, tajnost glasovanja in varstvo osebnih podatkov.

3. Nezdržljivost funkcij

V skladu s členom 7 Akta o volitvah iz leta 1976, kot je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom, funkcija poslanca Evropskega parlamenta ni združljiva s funkcijo člana vlade države članice, člana Komisije, sodnika, generalnega pravobranilca ali sodnega tajnika Sodišča Evropske unije, člana Računskega sodišča, člana Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, člana odborov ali drugih teles, ustanovljenih na podlagi pogodb Unije za namen upravljanja skladov Unije ali opravljanja stalnih neposrednih administrativnih nalog, člana sveta direktorjev, upravnega odbora ali zaposlenih Evropske investicijske banke ali aktivnega uradnika oziroma uslužbenca institucij Evropske unije ali z njimi povezanih specializiranih organov. Druge vrste nezdržljivosti veljajo še za člane Evropskega odbora regij (dodano leta 1997); člane sveta direktorjev Evropske centralne banke, varuha

človekovih pravic Evropske unije in, kar je **najpomembneje, poslance nacionalnih parlamentov** (dodano leta 2002).

PODROČJA, ZA KATERA VELJAJO NACIONALNI PREDPISI

Poleg teh skupnih pravil potek volitev urejajo tudi nacionalni predpisi, ki se lahko precej razlikujejo, zato lahko volilni sistem štejemo za **polimorfne**.

A. Volilni sistem in volilni prag

Vse države članice morajo uporabljati sistem na podlagi proporcionalne zastopanosti. Sklep Sveta (EU, Euratom) 2018/994 poleg prostovoljnega volilnega praga v višini največ 5 % na nacionalni ravni določa obvezni najnižji volilni prag od 2 % do 5 % za volilne enote (vključno z državami članicami z eno volilno enoto), ki imajo več kot 35 poslanskih mest.

Trenutno volilni prag uporabljajo naslednje države članice: Francija, Belgija, Litva, Poljska, Slovaška, Češka, Romunija, Hrvaška, Latvija in Madžarska (5 %), Avstrija, Italija in Švedska (4 %), Grčija (3 %) in Ciper (1,8 %). Druge države članice ga ne uporabljajo, čeprav je Nemčija to poskušala, vendar je nemško ustavno sodišče v dveh sodbah iz leta [2011](#) in leta [2014](#) obstoječe pragove za volitve v EU (ki so bili najprej 5 % in nato 3 %) razglasilo za neustavne. To sodišče je v [sodbi z dne 6. februarja 2024](#) odločilo, da prag, ki bi bil v nemško pravo uveden na podlagi Sklepa Sveta (EU, Euratom) 2018/994, ne bi bil protiustaven, kar bi Nemčiji omogočilo ratifikacijo navedenega sklepa Sveta.

B. Volilne enote

Na evropskih volitvah se v večini držav članic nacionalno ozemlje šteje za eno volilno enoto. Izjema so štiri države članice (Belgija, Irska, Italija in Poljska), ki so svoje ozemlje razdelile na več regionalnih volilnih enot.

C. Aktivna volilna pravica

V večini držav članic je najnižja starost za udeležbo na volitvah 18 let, razen v Avstriji, Belgiji, Nemčiji in na Malti, kjer je 16 let, in v Grčiji, kjer je 17 let.

V štirih državah članicah je udeležba na volitvah obvezna (Belgija, Bolgarija, Luksemburg in Grčija), kar velja tako za državljane kot za prijavljene državljane EU, ki niso državljani zadevne države.

1. Glasovanje državljanov, ki prebivajo v drugi državi članici, nimajo pa njenega državljanstva

Državljeni Unije, ki prebivajo v državi članici, nimajo pa njenega državljanstva, imajo pravico, da v tej državi volijo na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kot državljani te države (člen 22 PDEU). Vseeno pa se v različnih državah pojem prebivanja razume različno. Nekatere države zahtevajo, da imajo volivci na volilnem ozemlju stalno prebivališče (npr. Estonija, Francija, Nemčija, Poljska, Romunija in Slovenija), druge pa, da imajo volivci tam običajno prebivališče (npr. Ciper, Danska, Grčija, Irska, Luksemburg, Slovaška in Švedska) oziroma da so vpisani v register prebivalstva (npr. Belgija in Češka). Državljeni EU, ki želijo voliti v nekaterih državah (npr. na Cipru), morajo izpolnjevati tudi pogoj minimalnega obdobja prebivanja. V vseh državah članicah se morajo državljani drugih držav EU za evropske volitve predhodno registrirati. Roki za registracijo se med državami članicami razlikujejo.

2. Glasovanje državljanov v državi izvora, čeprav prebivajo v tujini

V skoraj vseh državah članicah je mogoče na evropskih volitvah glasovati iz tujine. V nekaterih se morajo volivci registrirati pri nacionalnih volilnih organih, če želijo voliti iz tujine po pošti ali na veleposlaništvu ali konzulatu, v drugih pa lahko glasovanje na daljavo poteka na veleposlaništvih ali konzulatih. V nekaterih državah članicah (npr. v Bolgariji in Italiji) imajo pravico voliti iz tujine le tisti državljani, ki živijo v drugi državi članici. Poleg tega ima večina držav članic posebno ureditev za diplomatsko in vojaško osebje, ki dela v tujini.

Ker imajo nekateri volivci možnost voliti v državi gostiteljici in v svoji državi izvora, bi lahko prišlo do zlorabe, predvsem do dvojnega glasovanja, ki je v nekaterih državah članicah kaznivo. V zvezi s tem bi najnovejša sprememba akta o volitvah iz 1976, sprejeta s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2018/994, od držav članic zahtevala, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se dvojno glasovanje na volitvah v Evropski parlament kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvrčilnimi kaznimi.

D. Pasivna volilna pravica

S pravico biti voljen na volitvah v Evropski parlament v kateri koli državi članici, ki je država prebivališča, se uveljavlja tudi načelo prepovedi diskriminacije med državljani in nedržavljanji, omenjena pravica pa izhaja iz pravice do prostega gibanja in prebivanja kjerkoli v Evropski uniji. Vsakdo, ki je državljan Unije in ni državljan države članice prebivanja, a izpolnjuje enake pogoje glede pasivne volilne pravice, kakor jih ta država po zakonu nalaga svojim državljanom, ima pasivno volilno pravico na volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivanja, razen če mu je ta pravica odvzeta (člen 3 Direktive Sveta 93/109/ES). Odbor Evropskega parlamenta za ustavne zadeve je maja 2025 sprejel poročilo o predlogu Komisije za prenovitev te direktive, da bi se izboljšale volilne pravice mobilnih državljanov.

Vsem državam članicam je skupna zahteva po tem, da oseba ima državljanstvo ene izmed držav članic EU, drugi pogoji pa se razlikujejo od države do države. Nihče ne sme na istih volitvah kandidirati v več kot eni državi članici (člen 4 Direktive Sveta 93/109/ES). Najnižja starost kandidata v večini držav članic je 18 let, razen v Belgiji, Bolgariji, na Cipru, Češkem, v Estoniji, na Irskem, v Latviji, Litvi ter na Poljskem in Slovaškem, kjer je najnižja starost 21 let, v Romuniji, kjer je 23 let, ter v Italiji in Grčiji, kjer je 25 let.

E. Kandidature

V nekaterih državah članicah lahko kandidature vložijo samo politične stranke in politične organizacije. V drugih se lahko kandidature vložijo, če je bilo zanje zbrano zahtevano število podpisov ali volivcev, v nekaterih primerih pa je potreben tudi polog.

[Sklep Evropskega sveta \(EU\) 2023/2061 z dne 22. septembra 2023](#) o sestavi Evropskega parlamenta določa, da se sedeži v Evropskem parlamentu iz člena 14(2) PEU porazdelijo po načelu upadajoče proporcionalnosti ([1.3.3](#)).

F. Datum volitev

V skladu s členoma 10 in 11 spremenjenega akta o volitvah iz leta 1976 volitve v Evropski parlament potekajo hkrati – od četrтка zjutraj do nedelje, točen datum in čas pa določi vsaka država članica posebej. Volilno obdobje za prve volitve, ki so potekale leta 1979, je leta 1976 soglasno določil Svet po posvetovanju s Parlamentom. Od leta 1979 volitve

potekajo v ustreznem obdobju v zadnjem letu petletnega obdobja iz člena 5 Akta o volitvah (1.3.1).

Svet je v sklepu z dne 14. junija 2013 datum volitev leta 2014, ki je bil sprva načrtovan v juniju, prestaval na obdobje od 22. do 25. maja, da se volitve ne bi prekrivale z binkoštnimi prazniki, pri čemer je uporabil naslednjo določbo iz člena 11, ki določa: „Kadar volitev ni mogoče izvesti v tem obdobju, Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme sklep, s katerim najmanj eno leto pred koncem petletne dobe iz člena 5 določi drugo volilno obdobje, ki je lahko največ dva meseca pred obdobjem, določenim v skladu s prejšnjim podstavkom, ali največ mesec dni po njem.“ Vse naslednje volitve potekajo v ustreznem obdobju v zadnjem letu petletnega obdobja (člen 11 akta iz leta 1976). V skladu s tem so volitve leta 2019 potekale od 23. do 26. maja. [Volitve v Evropski parlament leta 2024](#) so potekale od 6. do 9. junija.

G. Možnost volivcev, da spremenijo vrstni red kandidatov na listah

V večini držav članic lahko volivci oddajo preferenčne glasove za spremembo vrstnega reda kandidatov na listi. V šestih državah članicah (v Nemčiji, Španiji, Franciji, na Portugalskem, Madžarskem in v Romuniji) pa so liste zaprte (brez preferenčnih glasov). Na Malti in na Irskem volivci glasujejo za kandidate po prednostnem vrstnem redu (sistem enega prenosljivega glasu).

H. Zapolnjevanje poslanskih mest, ki se sprostijo med zakonodajnim obdobjem

V nekaterih državah članicah se mesta, ki se sprostijo, dodelijo prvim neizvoljenim kandidatom na isti volilni listi (ponekod z uporabo postopka prilagoditve, ki odraža število glasov, ki so jih prejeli posamezni kandidati v tistih državah, kjer lahko volivci razvrščajo kandidate). V drugih se mesta, ki se sprostijo, dodelijo namestnikom, če pa teh ni, se upošteva vrstni red kandidatov na listah. V nekaterih drugih državah članicah so poslanci upravičeni do vrnitve v Evropski parlament po tem, ko ni več razlogov, ki bi jim preprečevali opravljanje funkcije poslanca Evropskega parlamenta.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja začel opozarjati na problematiko volilne zakonodaje. Oblikoval je več predlogov v skladu s členom 138 Pogodbe ES (zdaj člen 223 PDEU). Postopek za volitve v Evropski parlament ni resnično enoten, kar kaže, kako težko je poenotiti različne tradicije posameznih držav. Z Amsterdamsko pogodbo je bila uvedena možnost sprejetja skupnih načel, ki pa je te težave samo delno odpravila. Cilj iz člena 223 PDEU o sprejetju enotnega postopka, za katerega je potrebna odobritev Parlamenta, še vedno ni izpolnjen. Zaradi nenehnih prizadevanj Parlamenta za posodobitev skupnega volilnega postopka in da bi mu podelili bolj evropski značaj, je bil leta 1997 pripravljen predlog enotnega volilnega postopka, njegova vsebina pa je bila vključena v sklep Sveta iz leta 2002. Parlament je 11. novembra 2015 sprejel [resolucijo o reformi volilne zakonodaje Evropske unije](#). V zakonodajnem samoiniciativnem poročilu Odbora za ustavne zadeve so bile predlagane spremembe Akta o volitvah iz leta 1976, da bi evropske volitve postale bolj demokratične ter da bi v volilnem postopku sodelovalo več državljanov. Spremembe, ki jih je predlagal Parlament, so bile delno sprejete in vključene v Sklep Sveta (EU, Euratom) 2018/994 z dne 13. julija 2018. Vendar Svet ni mogel doseči soglasja

o predlogu Parlamenta za oblikovanje enotnega volilnega okrožja in imenovanje vodilnih kandidatov za mesto predsednika Komisije.

Na podlagi svoje resolucije z dne 7. februarja 2018 je Parlament glasoval za zmanjšanje števila sedežev s 751 na 705 po izstopu Združenega kraljestva iz EU in za razdelitev nekaterih sedežev, ki so se sprostili, med države EU, ki so premalo zastopane ([1.3.3](#)). Septembra 2023 je sprejel resolucijo, v kateri je odobril osnutek sklepa Evropskega sveta o povečanju števila sedežev v Parlamentu za volitve leta 2024 s 705 na 720.

Evropski parlament je 22. novembra 2012 sprejel [resolucijo o volitvah v Evropski parlament leta 2014](#), v kateri je pozval evropske politične stranke, naj imenujejo kandidate za položaj predsednika Komisije za volitve leta 2014, da bi se okrepila politična legitimnost tako Parlamenta kot Komisije. Ta ureditev se je začela izvajati pred volitvami leta 2014 in na njih so prvič kandidirali vodilni kandidati. Na podlagi rezultatov volitev leta 2014 je Evropski parlament 22. oktobra 2014 izvolil enega od teh kandidatov, Jean-Clauda Junckerja, za predsednika Komisije. Parlament je v [sklepu z dne 7. februarja 2018](#) o reviziji Okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo izrazil namero, da bo zavrnil vsakega kandidata za predsednika Komisije, ki ne bo imenovan za [vodilnega kandidata](#) („spitzenkandidat“) evropske politične stranke pred evropskimi volitvami leta 2019. A po volitvah leta 2019 je bila Ursula von der Leyen, ki ni bila vodilna kandidatka, vseeno izvoljena za predsednico Evropske komisije. Parlament je na plenarnem zasedanju 22. novembra 2023 glasoval o [predlogih za spremembo Pogodb](#), tudi o temeljitem pregledu načina, kako je izvoljena Komisija.

Leta 2003 je bil uveden sistem financiranja evropskih političnih strank, ki je omogočil vzpostavitev političnih fundacij na ravni EU ([1.3.3](#)). Uredba (ES) št. 2004/2003 je bila razveljavljena in jo je nadomestila [Uredba \(EU, Euratom\) št. 1141/2014](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij. Da bi zagotovili ustrezno porabo javnih sredstev za financiranje evropskih političnih strank in fundacij, je bila uredba iz leta 2014 spremenjena z [Uredbo \(EU, Euratom\) 2018/673](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. maja 2018 po [resoluciji Parlamenta z dne 15. junija 2017](#) o financiranju političnih strank in političnih fundacij na evropski ravni. V resoluciji so bile izpostavljene pomanjkljivosti v zvezi s stopnjo sofinanciranja in možnostjo članstva poslancev v več strankah.

Nedavni dogodki so razkrili morebitna tveganja za volilni postopek in demokracijo pri spletnem komuniciranju (obdelava osebnih podatkov v volilnem procesu). Da bi se preprečila morebitna nezakonita uporaba osebnih podatkov, so bile nato sprejete nove spremembe uredbe iz leta 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij ([Uredba \(EU, Euratom\) 2019/493](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2019 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014, kar zadeva postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament). Namen novih pravil, o katerih sta se dogovorila Parlament in Svet, je zaščititi volilni postopek pred spletnimi dezinformacijskimi kampanjami s pomočjo zlorabe osebnih podatkov volivcev, hkrati pa omogočajo izrekanje denarnih kazni evropskim političnim strankam in fundacijam, ki namerno vplivajo ali poskušajo vplivati na izid evropskih volitev z izkoriščanjem kršitev predpisov o varstvu podatkov.

Komisija je leta 2021 predlagala prenovitev [Uredbe št. 1141/2014](#), katere namen je olajšati sodelovanje evropskih političnih strank z nacionalnimi političnimi strankami, povečati preglednost, zmanjšati prevelika upravna bremena in okrepiti finančno vzdržnost evropskih političnih strank in fundacij. Vendar se sozakonodajalca po več dialogih v letih 2022 in 2023 nista mogla dogovoriti o skupnem besedilu.

Poleg tega je Komisija aprila 2018 na podlagi resolucije Parlamenta z dne 15. junija 2017 o spletnih platformah in enotnem digitalnem trgu, v kateri je Komisijo pozval, naj preuči možnost zakonodajnega ukrepanja za omejitev širjenja lažnih vsebin, objavila [sporočilo z naslovom Boj proti dezinformacijam na spletu: evropski pristop](#) in predlagala vseevropski [kodeks ravnanja glede dezinformacij](#), ki so ga septembra 2018 podpisale tri spletne platforme. Komisija je v [akcijskem načrtu proti dezinformacijam](#) iz decembra 2018 med drugim pozvala spletne platforme, naj hitro in učinkovito izpolnjujejo zaveze in se osredotočijo na ukrepe, ki so nujni za evropske volitve, vključno z brisanjem lažnih računov, označevanjem sporočil, ki jih ustvarijo boti, ter sodelovanjem s preverjevalci dejstev in raziskovalci, da bi odkrili dezinformacije in zagotovili večjo vidnost preverjenih vsebin. Pred evropskimi volitvami maja 2019 je Komisija pozvala tri platforme, podpisnice kodeksa ravnanja, naj [mesečno poročajo o ukrepih](#), ki so jih sprejele za izboljšanje nadzora nad prikazovanjem oglasov, zagotavljanje preglednosti političnega in tematskega oglaševanja ter boj proti lažnim računom in zlonamerni uporabi botov.

Parlament je v [resoluciji z dne 26. novembra 2020 o analizi evropskih volitev](#) priporočil, naj se preuči naslednje, da bi izboljšali evropski volilni proces, zlasti na Konferenci o prihodnosti Evrope:

- nove metode glasovanja na daljavo za državljane na evropskih volitvah v posebnih in izjemnih okoliščinah,
- skupna pravila za sprejem kandidatov na volitve ter skupna pravila za kampanjo in financiranje,
- usklajeni standardi za pasivne in aktivne volilne pravice v vseh državah članicah, vključno z razmislekom o znižanju najnižje starosti volivcev v vseh državah članicah na 16 let,
- določbe o obdobjih odsotnosti poslancev, na primer v primeru materinskega dopusta, starševskega dopusta ali hude bolezni.

Parlament je pozval države članice, naj poskrbijo za to, da bodo lahko vsi, ki imajo volilno pravico, tudi državljani EU, ki živijo zunaj matične države, brezdomci in zaporniki, ki imajo to pravico v skladu z nacionalnimi predpisi, to pravico tudi uveljavljali.

Parlament je ponovno pozval k usklajenim volilnim pravilom, preglednosti digitalnih kampanj in zaščitnim ukrepom proti tujemu vmešavanju.

Po poročilu Preiskovalnega odbora za preiskavo uporabe programa Pegasus in podobne vohunske programske opreme za nadzor (PEGA) z dne 15. junija 2023 je Parlament sprejel [priporočilo po preiskavi o domnevni uporabi programa Pegasus](#), v katerem je Komisijo pozval, naj ustanovi posebno projektno skupino, ki bo vključevala nacionalne volilne komisije in bo zadolžena za varovanje evropskih volitev leta 2024 po vsej Uniji.

Komisija je 12. decembra 2023 sprejela [Priporočilo \(EU\) 2023/2829 o vključujočih in odpornih volilnih procesih v Uniji ter krepitvi evropskega značaja in učinkovite izvedbe volitev v Evropski parlament](#). Komisija v njem spodbuja politične stranke in organizacije kampanj, naj sprejmejo zaveze glede kampanj in kodekse ravnanja o integriteti volitev in o poštenih kampanjah, ki bi na primer vključevale, da se vzdržijo manipulativnega ravnanja, ki ogroža vrednote, postopke in politične procese ali bi lahko negativno vplivalo nanje. Zato so 9. aprila 2024 vse evropske politične stranke podpisale [kodeks ravnanja za volitve v Evropski parlament leta 2024](#).

REFORMA AKTA O EVROPSKIH VOLITVAH

Parlament je s [stališčem z dne 3. maja 2022 o predlogu uredbe Sveta o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami](#) začel reformo akta o evropskih volitvah, da bi 27 ločenih volitev in njihova različna pravila preoblikoval v enotne evropske volitve s skupnimi minimalnimi standardi. V Svetu trenutno potekajo razprave o predlogu Parlamenta iz leta 2022, pri čemer narašča podpora minimalnim standardom kibernetске varnosti, preglednosti kampanj in morebitnim prihodnjim nadnacionalnim listam za leto 2029.

Po predlaganem sistemu bi imel vsak volivec dva glasova, enega za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta v nacionalnih volilnih okrožjih in enega za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta v vseunijskem volilnem okrožju, ki bi ga sestavljalo 28 dodatnih sedežev. Zaradi uravnotežene geografske zastopanosti na teh seznamih bi bile države članice razdeljene v tri skupine glede na velikost njihovega prebivalstva. Seznami bi bili sorazmerno zapolnjeni s kandidati iz teh skupin. Seznime kandidatov na ravni EU bi predložili evropski volilni subjekti, kot so koalicije nacionalnih političnih strank in/ali nacionalna združenja volivcev ali evropske politične stranke.

Med drugimi predlogi so:

- 9. maj kot skupni evropski dan volitev;
- pravica do kandidiranja na volitvah za vse Evropejce, stare najmanj 18 let;
- obvezni volilni prag najmanj 3,5 % za velike volilne enote z najmanj 60 sedeži;
- enak dostop do volitev za vse državljane, tudi invalide, in možnost glasovanja po pošti;
- obvezna enakost spolov z uporabo list, na katerih se kandidati in kandidatke izmenjujejo, ali kvot;
- pravica državljanov, da volijo predsednika Komisije po konceptu vodilnih kandidatov („spitzenkandidaten“) prek volilnih list na ravni EU.

Ustanovljen bi bil nov evropski volilni organ, ki bi postopek nadzoroval in skrbel za skladnost z novimi pravili.

Kot določa [člen 223 PDEU](#), bi moral zakonodajno pobudo Parlamenta soglasno odobriti Svet. Nato bi se pobuda vrnila v Parlament, da bi poslanci lahko z njo soglašali, preden bi jo odobrile vse države članice v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Pogajanja s Svetom bi se začela, ko bi države članice sprejele svoja stališča. Vendar se zdi, da je v Svetu doslej preveč pridržkov, da bi bil ta predlog sprejet. Pridržki se nanašajo na predloge

za volilno okrožje z nadnacionalnimi volilnimi listami, ki bi obsegali celotno EU, in na elemente predloga, ki pomenijo harmonizacijo volilnih postopkov, ki se uporabljajo pri evropskih volitvah. Institucije EU naj bi pred volitvami v Evropski parlament leta 2029 podprle pobude o pregledni uporabi umetne inteligence pri političnem oglaševanju, kibernetiski varnosti na volitvah in morebitnem evropskem volilnem organu.

To poglavje je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Joanna APAP

10/2025

1.3.5. EVROPSKI PARLAMENT: ODNOSI Z NACIONALNIMI PARLAMENTI

Napredek na področju evropske integracije je spremenil vlogo nacionalnih parlamentov. Uvedeni so bili različni instrumenti sodelovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti, da bi učinkovito in demokratično nadzorovali zakonodajo EU na vseh ravneh. Ta trend se je okrepil z določbami, ki so bile uvedene z Lizbonsko pogodbo.

PRAVNA PODLAGA

Člen 10 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) določa načelo predstavniške demokracije v EU, pri čemer so državljani neposredno zastopani v Evropskem parlamentu, države članice pa zastopajo njihove vlade, ki so demokratično odgovorne svojim nacionalnim parlamentom.

Člen 12 PEU izrecno opredeljuje vlogo nacionalnih parlamentov v okviru EU, ki vključuje tudi:

- spremljanje skladnosti z načelom subsidiarnosti, v skladu s Protokolom št. 2 k Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU);
- sodelovanje pri spremembah Pogodb (člen 48 PEU);
- sodelovanje v mehanizmi ocenjevanja politik na področjih svobode, varnosti in pravice (člen 70 PDEU);
- sodelovanje pri ocenjevanju dejavnosti Eurojusta ter političnem nadzoru Europolu (člena 85 in 88 PDEU);
- udejstvovanje v medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom.

Protokol št. 1 k PDEU o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji zagotavlja, da institucije EU nacionalnim parlamentom pravočasno posredujejo posvetovalne dokumente, osnutke zakonodajnih aktov in dnevne rede, s čimer jim omogočijo nadzor nad z Unijo povezanimi dejavnostmi svojih vlad.

Protokol št. 2 k PDEU o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti vzpostavlja mehanizem zgodnjega opozarjanja, ki nacionalnim parlamentom omogoča, da pripravijo obrazložena mnenja o tem, ali je zakonodaja EU skladna z načelom subsidiarnosti.

Členi 70, 85 in 88 PDEU opredeljujejo vlogo nacionalnih parlamentov pri ocenjevanju izvajanja politik EU na področjih svobode, varnosti in pravice ter pri ocenjevanju Eurojusta in izvajanju političnega nadzora nad Europolom.

Člen 13 Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji določa medparlamentarno sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom na področju finančnega in gospodarskega upravljanja.

CILJI

A. Razlogi za sodelovanje

Proces evropske integracije vključuje prenos nekaterih pristojnosti, ki so jih imele nacionalne vlade, na skupne institucije s pristojnostjo odločanja. To zmanjšuje vlogo nacionalnih parlamentov kot zakonodajnih, proračunskih in nadzornih organov, odgovornih za preverjanje skladnosti predlogov Komisije. Številne pristojnosti, ki so se z nacionalne ravni prenesle na raven Unije, so bile sprva v domeni Sveta, a je Evropski parlament postopoma pridobil polno parlamentarno vlogo.

- Nacionalni parlamenti skušajo svoj vpliv na oblikovanje politik v Uniji povrniti tako, da učinkoviteje nadzorujejo evropske dejavnosti in tesneje sodelujejo s Parlamentom, obenem pa skrbijo, da Unija temelji na demokratičnih načelih.
- Evropski parlament na splošno meni, da bodo tesni odnosi z nacionalnimi parlamenti povečali njegovo legitimnost in Unijo približali državljanom.

B. Spremenjeno sodelovanje

Vloga nacionalnih parlamentov se je z razvojem evropske integracije sprva zmanjševala: pristojnosti in področja delovanja Unije so se krepili, večinsko glasovanje v Svetu je postalo pravilo, nato pa so se povečale tudi zakonodajne pristojnosti Evropskega parlamenta.

Do leta 1979 so bili Evropski parlament in nacionalni parlamenti organsko povezani, saj so bili za evropske poslance imenovani poslanci nacionalnih parlamentov. Te vezi so prekinile neposredne volitve v Evropski parlament in v desetih letih so odnosi skoraj popolnoma zamrli. Po letu 1989 je postalo jasno, da je treba obnoviti stike. Začeli so se pogovori o vzpostavitvi novih vezi, ki bi nadomestile prvotne organske vezi. Maastrichtska pogodba je k temu prispevala z dvema izjavama (št. 13 in 14), ki zlasti določata, da je treba:

- spoštovati vlogo nacionalnih parlamentov pri delovanju EU (vlade jih morajo pravočasno obveščati o zakonodajnih predlogih EU, po potrebi pa je treba organizirati tudi skupne konference);
- okrepiti sodelovanje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti, in sicer z bolj sistematičnimi stiki, izmenjavo informacij, rednimi srečanji in po možnosti zagotavljanjem vzajemnih zmogljivosti.

Poleg tega so nacionalni parlamenti postopoma pridobili pristojnost, da nadzorujejo dejavnosti svojih vlad na področju Unije. K temu so prispevale ustavne reforme, vladne zaveze, spremembe njihovih metod delovanja ter razlage nacionalnih ustavnih pravil, ki so jih podala ustavna sodišča nekaterih držav članic. Pri tem imajo pomembno vlogo njihovi odbori, ki se ukvarjajo z zadevami EU in sodelujejo z Evropskim parlamentom.

Protokol št. 1 k Amsterdamski pogodbi o vlogi nacionalnih parlamentov spodbuja, da so nacionalni parlamenti bolj vključeni v dejavnosti EU, ter zahteva, da se posvetovalni dokumenti in predlogi čim hitreje pošljejo nacionalnim parlamentom, da jih lahko obravnavajo, preden Svet sprejme odločitev. Nacionalni parlamenti so imeli pomembno vlogo tudi med razpravami Konvencije o prihodnosti Evrope (1.1.4) in bili predmet ene od enajstih delovnih skupin. Komisija je maja 2006 privolila,

da nacionalnim parlamentom pošlje vse nove predloge in posvetovalne dokumente, z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe pa je k temu „političnemu dialogu“ tudi pravno obvezana. PDEU daje nacionalnim parlamentom pravico, da jih institucije EU izčrpno obveščajo, saj jim morajo posredovati vse osnutke zakonodajnih aktov in prošnje za pristop k Uniji. Lizbonska pogodba je dodatno okrepila vlogo nacionalnih parlamentov, tako da jih je vključila v postopke za spremembo Pogodb, pa tudi v mehanizme za ocenjevanje izvajanja politik EU na področju svobode, varnosti in pravice. Formalizirala je tudi medparlamentarno sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom v skladu s Protokolom št. 1 k PDEU o vlogi nacionalnih parlamentov v EU.

Lizbonska pogodba je tudi občutno povečala vlogo nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku Unije, saj je uvedla mehanizem zgodnjega opozarjanja. Gre za sistem, ki nacionalnim parlamentom omogoča, da preverijo, ali so zakonodajni predlogi skladni z načelom subsidiarnosti (Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji ter Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti). Nacionalni parlamenti lahko v osmih tednih od datuma, ko jim je bil posredovan osnutek zakonodajnega akta, predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo obrazloženo mnenje, v katerem navedejo, zakaj po njihovem mnenju ta osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Zakonodajni predlogi se lahko blokirajo, če se s tem strinja večina parlamentov. Končno odločitev sprejme zakonodajni organ (Evropski parlament in Svet) ([1.2.2](#)). Mehanizem je bil od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe sprožen trikrat: maja 2012 v zvezi s [predlogom uredbe Sveta o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev](#), oktobra 2013 v zvezi s [predlogom uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva](#) ter maja 2016 v zvezi s [predlogom revizije direktive o napotitvi delavcev](#)^[1]. Nacionalni parlamenti lahko izrazijo pomisleke glede subsidiarnosti in sprožijo postopek oranžnega ali rumenega kartona, ko je dosežen ustrezen prag. Preverjanje subsidiarnosti je v izključni pristojnosti nacionalnih parlamentov. Vloga **regionalnih parlamentov** v tem postopku je določena v členu 6 Protokola št. 2 k PDEU, ki se glasi: „Vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta se, kadar je primerno, posvetuje z regionalnimi parlamenti, ki imajo zakonodajna pooblastila.“ **Neposredno predložena stališča regionalnih parlamentov o subsidiarnosti zato v skladu s Pogodbama ne štejejo** za stališča nacionalnih parlamentov. Svoja stališča lahko posredujejo prek zadevnih nacionalnih parlamentov. Ko Evropski parlament prejme stališče regionalnega parlamenta, ga posreduje v vednost ustreznim službam, odboru, pristojnemu za vsebino, Odboru Evropskega parlamenta za regionalni razvoj, ki je pristojen za odnose z regionalnimi oblastmi, ter raziskovalnim in dokumentacijskim službam. Lizbonska pogodba je uvedla tudi nova člena, ki pojasnjujeta vlogo nacionalnih parlamentov v institucionalnem okviru EU (člena 10 in 12 PEU).

Odkar se je marca 2010 v Uniji začela kriza državnega dolga, je vloga nacionalnih parlamentov euroobmočja pri ratifikaciji ali spremembi svežnjev ukrepov za reševanje jasno pokazala, kako pomembna sta tesno sodelovanje in stalna izmenjava informacij med temi parlamenti in Evropskim parlamentom. Člen 13 Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki je začela veljati

[1]COM(2016)0128.

januarja 2013, določa posebno sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom pri izvajanju parlamentarnega nadzora na področju gospodarskega in finančnega upravljanja.

DOSEŽKI: INSTRUMENTI SODELOVANJA

A. Konference predsednikov parlamentarnih skupščin Evropske unije

Po srečanjih v letih 1963 in 1973 so bile leta 1981 uvedene konference, ki se jih udeležujejo predsedniki nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta. Sprva so bile organizirane vsaki dve leti. Pripravljajo jih na sestankih generalnih sekretarjev, na njih pa razpravljajo o vprašanjih, ki se nanašajo na sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. V zadnjih letih se predsedniki srečujejo vsako leto. Evropski parlament od leta 1995 vzdržuje tesne stike s parlamenti pridruženih držav in držav prosilk. Predsedniki Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov se redno srečujejo, da bi razpravljali o pristopnih strategijah in drugih aktualnih vprašanjih.

B. Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo

Na veliki konferenci, ki je potekala leta 1977 na Dunaju, je bil ustanovljen Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo. Gre za mrežo služb za raziskovalne storitve in storitve dokumentiranja, ki tesno sodelujejo, da bi olajšale dostop do informacij (tudi iz nacionalnih in evropskih podatkovnih zbirk) in usklajevale raziskave, da ne bi prišlo do podvajanja dela. Center je središče raziskovalnih dejavnosti in razširja raziskave, vzpostavil pa je tudi spletno mesto, da bi izboljšal izmenjavo informacij. Njegov imenik omogoča tesnejše stike med različnimi raziskovalnimi oddelki parlamentov držav članic. Center skupaj upravljata Evropski parlament in parlamentarna skupščina Sveta Evrope. Vanj so vključeni parlamenti držav članic EU in Sveta Evrope, storitve pa lahko uporabljajo tudi parlamenti držav s statusom opazovalke v skupščini Sveta Evrope. Mrežo Evropskega centra za parlamentarne raziskave in dokumentacijo trenutno sestavlja 66 poslanskih domov iz 54 držav in evropskih institucij, podpira pa jo več kot 114 dopisnikov, ki zastopajo njihove parlamente. Mreža vključuje 41 poslanskih domov iz EU in iz držav Sveta Evrope.

C. Konferenca odborov parlamentov za zadeve Unije (COSAC)

Konferenca, ki jo je predlagal predsednik francoske narodne skupščine, se od leta 1989 sestaja vsakih šest mesecev. Na njej se srečujejo odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU in poslanci Evropskega parlamenta. Na sejah vsak parlament zastopa šest poslancev Evropskega parlamenta. Konferenco skliče parlament države članice, ki predseduje Svetu, pripravi pa jo Evropski parlament v sodelovanju s parlamenti predsedujoče trojke. Na vsaki konferenci se obravnavajo glavne teme, povezane z evropsko integracijo. Konferenca nima pristojnosti odločanja, temveč je parlamentarno posvetovalno in usklajevalno telo, ki sprejema odločitve s soglasjem. Protokol št. 1 k PDEU o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji izrecno določa, da lahko COSAC pripravi kakršen koli prispevek, ki ga šteje za primernega, in z njim seznaniti institucije EU. Ti prispevki nikakor niso zavezujoči za nacionalne parlamente in jih ni treba upoštevati v njihovih stališčih.

Na sejah COSAC se sestajajo delegacije nacionalnih parlamentov, ki oblikujejo interesne skupine za evropske zadeve, v okviru katerih lahko člani nacionalnih parlamentov sodelujejo s predstavniki evropskih institucij. Na [seji COSAC](#), ki je potekala oktobra 2024 v Budimpešti in jo je gostilo madžarsko predsedstvo Sveta, so na primer potekale okrogle mize o stanju EU v letu institucionalnega prehoda, 15. obletnici začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, evropskih demografskih trendih in širitvi EU.

D. Skupne parlamentarne seje

Na podlagi izkušenj Konvencije o prihodnosti Evrope so poslanci – tako Evropskega parlamenta kot nacionalnih parlamentov – menili, da bi bilo treba vzpostaviti stalni forum za politično sodelovanje, na katerem bi se obravnavale specifične teme. Zato imajo evropski in nacionalni poslanci od leta 2005 skupne parlamentarne seje, na katerih obravnavajo pomembna vprašanja, ki vplivajo na parlamente v procesu oblikovanja politik in krepitve institucij EU.

E. Drugi instrumenti sodelovanja

Večina stalnih odborov Evropskega parlamenta se z enakovrednimi nacionalnimi odbori posvetuje na dvo- ali večstranskih srečanjih ter obiskih predsednikov odborov ali poročevalcev.

Stiki med političnimi skupinami Evropskega parlamenta in sorodnimi skupinami nacionalnih parlamentov so se razvili do različnih stopenj, odvisno od zadevne države ali politične stranke.

Upravno sodelovanje se razvija skozi pripravništva v Evropskem parlamentu in izmenjave uradnikov. Večina pisarn predstavnikov nacionalnih parlamentov ima pisarno v stavbi Evropskega parlamenta, kjer je tudi Direktorat za odnose z nacionalnimi parlamenti. Vzajemno informiranje o parlamentarnem delu, zlasti na področju zakonodaje, postaja vse pomembnejše in se opira na sodobno informacijsko tehnologijo, kot je internetna mreža [medparlamentarne izmenjave informacij o EU \(IPEX\)](#), ki jo podpira elektronska platforma za izmenjavo podatkov in komunikacijo.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je 19. aprila 2018 sprejel [resolucijo o izvajanju določb Pogodbe, ki zadevajo nacionalne parlamente](#), v kateri je poudaril, da nacionalni parlamenti dejavno izboljšujejo dobro ustavno delovanje Evropske unije in prispevajo k njemu, s čimer zagotavljajo več pluralizma in večjo demokratično legitimnost. V resoluciji je tudi potrdil, da je to, da so nacionalne vlade odgovorne nacionalnim parlamentom, še naprej „temelj vloge domov nacionalnih parlamentov v Evropski uniji“. Opozoril je, da se mehanizem zgodnjega opozarjanja od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe le redko uporablja, vendar meni, da bi bilo mehanizem mogoče prenoviti v okviru sedanjega okvira Pogodbe. V zvezi s tem je pozval Komisijo, naj uporabi „obdobje za tehnično obveščanje“, da bi zagotovila več časa med datumom, ko nacionalni parlamenti prejmejo osnutke zakonodajnih aktov, in datumom, ko se začne osem tedensko obdobje. Parlament je poleg tega podprl možnost, da bi nacionalni parlamenti Komisiji predložili konstruktivne predloge, s katerimi bi pozitivno vplivali na evropsko razpravo in na pristojnost Komisije za dajanje pobud. Nazadnje je podal tudi več predlogov

za okrepitev obstoječih instrumentov sodelovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti.

Parlament je 17. januarja 2024 sprejel [novo resolucijo](#) o izvajanju določb Pogodbe, ki zadevajo nacionalne parlamente. V njej je pozval države članice, naj nacionalnim parlamentom zagotovijo dovolj virov, da bodo lahko izpolnili svojo ustavno nadzorno vlogo, ter priporočil, naj nacionalni parlamenti učinkoviteje uporabljajo platformo za medparlamentarno izmenjavo informacij EU in regionalne parlamente vključijo v izvajanje mehanizma zgodnjega opozarjanja. Pozval je tudi, naj se podaljša veljavno osemtedensko obdobje, v katerem lahko nacionalni parlamenti predložijo obrazložena mnenja, saj naj bi veljavni osemtedenski rok omejeval učinkovito spremljanje skladnosti z načelom subsidiarnosti. Poleg tega je pozval tudi k uporabi sistema „zelenega kartona“, v okviru katerega bi lahko najmanj tretjina nacionalnih parlamentov predložila pobude, ki bi „pozitivno vplivale“ na evropsko razpravo.

Direktorat Evropskega parlamenta za odnose z nacionalnimi parlamenti vsako leto pripravi poročilo o odnosih Evropskega parlamenta z nacionalnimi parlamenti držav članic. Poročilo nudi pregled vseh dejavnosti in razvoja medparlamentarnega sodelovanja z nacionalnimi parlamenti, v katerega je vključenih 39 nacionalnih parlamentov in parlamentarnih domov v 27 državah članicah ter Evropski parlament. Glede na poročilo za leto 2023 so bile glavne teme, o katerih se je razpravljalo na več medparlamentarnih srečanjih v tem letu: (1) odziv EU na nezakonito vojno agresijo Rusije proti Ukrajini; (2) gospodarsko okrevanje EU, energetska kriza ter zeleni in digitalni prehod; ter (3) pravna država, demokracija in temeljne pravice – vloga parlamentov pri spodbujanju demokracije in volitve v Evropski parlament leta 2024.

To poglavje je pripravil Direktorat za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Joanna APAP
10/2025

1.3.6. EVROPSKI SVET

Evropski svet sestavljajo voditelji držav ali vlad držav članic in daje potrebne spodbude za razvoj Evropske unije ter določa splošne politične smernice. Tudi predsednik Komisije je član Evropskega sveta, vendar brez glasovalne pravice. Predsednik Evropskega parlamenta nagovori Evropski svet na začetku zasedanj. Z Lizbonsko pogodbo je Evropski svet postal institucija Unije in dobil stalnega predsednika.

PRAVNA PODLAGA

Pravna podlaga za Evropski svet je določena v členih 13 in 15 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki ga določata kot eno od sedmih institucij EU ter opredelujeta njegovo sestavo, naloge in postopke. Dodatna sklicevanja so navedena v členih 26, 27 in 42(2) PEU, kjer je predstavljena vloga Evropskega sveta v skupni zunanji in varnostni politiki, ter v členu 235 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki ureja njegova zasedanja.

Te določbe skupaj dajejo Evropskemu svetu pristojnost za določanje splošne politične usmeritve in prednostnih nalog EU, pri čemer nima zakonodajne funkcije.

ZGODOVINA

Evropski svet v sedanji obliki je srečanje na vrhu, na katerem sodelujejo voditelji držav ali vlad držav članic EU. Prvi tak evropski vrh je bil v Parizu leta 1961, po letu 1969 pa so ta srečanja postala pogostejša.

Na pariškem evropskem vrhu februarja 1974 je bilo sklenjeno, da bodo ta srečanja voditeljev držav ali vlad v prihodnje potekala redno pod imenom Evropski svet, ki bo lahko sprejemal splošen pristop k problematiki evropskega povezovanja in poskrbel za ustrezno usklajevanje dejavnosti EU.

Z [Enotnim evropskim aktom](#) (1986) je bil Evropski svet prvič vključen v pogodbe Skupnosti, opredeljena je bila njegova sestava in določeno je bilo, da se sestaja dvakrat letno.

Z [Maastrichtsko pogodbo](#) (1992) je bila formalizirana njegova vloga v institucionalni ureditvi EU.

Z Lizbonsko pogodbo (z uradnim nazivom Pogodba o Evropski uniji, 2009) je Evropski svet postal polnopravna institucija EU (člen 13), glede njegovih nalog pa člen 15 določa, da „daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje“. Evropski svet in Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet) sta se dogovorila, da si bosta delila oddelek II proračuna EU (člen 46(b) finančne uredbe), zato ima splošni proračun le 10 oddelkov in ne 11, čeprav sta Evropski svet in Svet ločeni instituciji.

ORGANIZACIJA

Evropski svet skliče njegov predsednik, sestavljajo pa ga voditelji držav ali vlad 27 držav članic in predsednik Komisije (člen 15(2) PEU). Pri njegovem delu sodeluje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Predsednik Evropskega parlamenta je običajno povabljen k besedi na začetku zasedanja (člen 235(2) PDEU).

V skladu s členom 15(5) PEU Evropski svet izvoli svojega predsednika s kvalificirano večino za dobo dveh let in pol, z možnostjo enkratne ponovne izvolitve. Predsednik med mandatom ne sme imeti nacionalnega mandata. Na podlagi člena 15(6) PEU opravlja naslednje naloge:

- predseduje Evropskemu svetu in vodi njegovo delo;
- skrbi za pripravo in kontinuiteto dela Evropskega sveta v sodelovanju s predsednikom Komisije;
- si prizadeva za krepitev povezanosti in soglasja v Evropskem svetu ter
- v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, na svoji ravni predstavlja Unijo navzven, ne da bi to posegalo v pooblastila visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

Predsednik po vsakem zasedanju Evropskega parlamenta tudi poroča Evropskemu parlamentu.

Sedanji predsednik António Costa, ki je nasledil Charlesa Michela, je svoj mandat začel 1. decembra 2024.

Evropski svet običajno odloča s soglasjem, vseeno pa o precej pomembnih imenovanjih odloča s kvalificirano večino (zlasti o imenovanju svojega predsednika, izbiri kandidata za predsednika Evropske komisije, imenovanju visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter predsednika Evropske centralne banke).

Običajno se sestane vsaj štirikrat letno. Od leta 2008 se je sestajal pogosteje, zlasti v času finančne krize in nato med dolžniško krizo v euroobmočju, v zadnjem času pa predvsem zaradi migracijskih tokov v EU in notranjih varnostnih vprašanj.

Poleg tega se članice Evropskega sveta sestajajo tudi na t. i. medvladnih konferencah. Te konference predstavnikov vlad držav članic so namenjene razpravam in dogovorom o spremembah pogodb EU. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 je bil to edini postopek za spremembo pogodbe. Zdaj se imenuje „redni postopek za spremembo Pogodb“. Medvladna konferenca, ki jo skliče predsednik Evropskega sveta, soglasno odloča o spremembah pogodb.

VLOGA

A. Položaj v institucionalnem sistemu EU

Po členu 13 PEU je Evropski svet del enotnega institucionalnega okvira Unije, vendar je bolj vir splošnih političnih spodbud kot pa organ odločanja v pravnem smislu, saj odločitve s pravnimi posledicami za EU sprejema le v izrednih primerih (gl. točko C(2) spodaj), pridobil pa je številne pristojnosti institucionalnega odločanja. Evropski svet

je sedaj pristojen za sprejemanje pravno zavezujočih aktov, ki jih je mogoče izpodbijati pred Sodiščem Evropske unije, tudi v primeru opustitve ukrepanja (člen 265 PDEU).

Člen 7(2) PEU Evropskemu svetu podeljuje pristojnost, da po odobritvi Parlamenta začne postopek za uvedbo mirovanja pravic države članice, če se ugotovi, da ta huje krši načela EU.

B. Odnosi z drugimi institucijami

Evropski svet sprejema odločitve popolnoma neodvisno in zanje običajno ne potrebuje pobude Komisije oziroma sodelovanja Parlamenta.

Kljub temu Lizbonska pogodba ohranja organizacijsko povezavo s Komisijo, saj je njen predsednik hkrati tudi član Evropskega sveta brez glasovalne pravice, na razpravah pa je navzoč tudi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Poleg tega Evropski svet pogosto zaprosi Komisijo, naj predloži poročila, da bi se pripravil na zasedanja. V členu 15(6)(d) PEU je določeno, da predsednik Evropskega sveta po vsakem zasedanju te institucije Parlamentu predloži poročilo, mesečno se tudi srečuje s predsednikom Parlamenta ter z vodji političnih skupin. Predsednik Evropskega sveta se je februarja 2011 strinjal, da bo odgovarjal na vprašanja za pisni odgovor poslancev Parlamenta glede svojih političnih dejavnosti. Parlament lahko na odločitve nekoliko vpliva tudi neformalno, saj je njegov predsednik navzoč na zasedanjih Evropskega sveta ter na sestankih vodij političnih strank z njihovimi evropskimi političnimi družinami pred zasedanji Evropskega sveta, pa tudi z resolucijami, ki jih sprejema o točkah na dnevnem redu zasedanj ter o izidu dela in uradnih poročilih, ki mu jih predloži Evropski svet.

Z Lizbonsko pogodbo je novi položaj visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko postal dodaten akter, ki v imenu Evropskega sveta predlaga in izvaja zunanjo politiko. Predsednik Evropskega sveta je pristojen, da zastopa EU v zunanjih odnosih v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, pri čemer pa njegovo delovanje ne posega v pristojnosti visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

C. Pristojnosti

1. Na institucionalni ravni

Evropski svet daje EU potrebne spodbude za njen razvoj ter opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prednostne cilje (člen 15(1) PEU). S kvalificirano večino odloča tudi o sestavi Sveta in razporedu šestmesečnih predsedstev.

2. Vprašanja zunanje in varnostne politike (5.1.1) in (5.1.2)

Evropski svet določa načela in splošne smernice skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) ter odloča o skupnih strategijah za njeno izvajanje (člen 26 PEU). Soglasno odloči, ali je treba državam članicam na podlagi člena 42(2) PEU priporočiti postopno oblikovanje skupne obrambne politike EU.

Če namerava država članica nasprotovati sprejetju odločitve iz pomembnih razlogov nacionalne politike, lahko Svet s kvalificirano večino zadevo predloži Evropskemu svetu, da ta o njej soglasno odloči (člen 31(2) PEU). Enak postopek se lahko uporabi, če se države članice odločijo, da bodo na tem področju vzpostavile okrepljeno sodelovanje (člen 20 PEU).

V priporočilu državljanov št. 21, ki ga je sprejela Konferenca o prihodnosti Evrope, se zahteva, da EU izboljša svojo sposobnost hitrega in učinkovitega odločanja, zlasti da preide z glasovanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino na področju SZVP ter da se okrepi vloga visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Parlament je v [resoluciji z dne 9. junija 2022 o pozivu k sklicu konvencije za revizijo temeljnih pogodb](#) Svetu predložil predloge za spremembe pogodb z rednim postopkom za spremembo Pogodb iz člena 48 PEU. Eden od ključnih predlogov je bil, da se omogoči, da se odločitve v Svetu sprejemajo s kvalificirano večino namesto s soglasjem na ustreznih področjih, kot je sprejetje sankcij in v nujnih primerih. Parlament je 11. julija 2023 sprejel [resolucijo o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU](#) (tj. klavzul, ki omogočajo spremembo zakonodajnega postopka brez uradne spremembe Pogodb), v kateri je predlagal, naj se te klavzule uporabijo na nekaterih prednostnih področjih politike, zlasti pri SZVP, energetski politiki in davčnih zadevah z okoljsko razsežnostjo.

3. Gospodarsko upravljanje in večletni finančni okvir (1.4.3)

Od začetka krize na področju državnega dolga leta 2009 so Evropski svet in zasedanja vrha držav euroobmočja postali osrednji akterji pri spoprijemanju s posledicami svetovne bančne krize. Več držav članic je prejelo svežnje finančne pomoči, ki so jo z namenskimi ali začasnimi sporazumi določili voditelji držav in vlad, ti sporazumi pa so bili kasneje ratificirani v državah članicah. Od leta 2012 se je finančna pomoč izvajala prek stalnega evropskega mehanizma za stabilnost. Vlade držav članic so ob dejavnem sodelovanju Komisije, Parlamenta in Evropske centralne banke oblikovale mednarodno pogodbo – Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju (imenovano tudi fiskalni dogovor), ki omogoča strožji nadzor nad proračunskimi in družbeno-gospodarskimi politikami držav članic. Zaradi tega se pojavlja vse več vprašanj o vlogi Komisije in Parlamenta v gospodarskem upravljanju euroobmočja.

Evropski svet ima tudi pomembno vlogo v evropskem semestru. Na svojih spomladanskih zasedanjih izdaja politične smernice o makroekonomskih, fiskalnih in strukturnih reformah ter o politikah za spodbujanje rasti. Na junijskih zasedanjih podpira priporočila, ki jih na podlagi ocen nacionalnih reformnih programov pripravi Komisija, o njih pa razpravlja Svet.

Ravno tako sodeluje pri pogajanjih o večletnem finančnem okviru, kjer ima osrednjo vlogo pri doseganju političnega sporazuma o bistvenih političnih vprašanjih v uredbi o večletnem finančnem okviru, na primer o omejevanju odhodkov, programih porabe in financiranju (viri).

4. Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (4.2.6 in 4.2.7)

Evropski svet na zahtevo člana Sveta odloči, ali se lahko vzpostavi okrepljeno sodelovanje na zadevnem področju (člen 20 PEU). Z Lizbonsko pogodbo je bilo uvedenih več novih premostitvenih klavzul, ki Evropskemu svetu omogočajo, da spremeni pravilo o odločanju v Svetu, tako da se namesto soglasja uporabi glasovanje z večino ([1.2.4](#)).

DOSEŽKI

Evropski svet je [na zasedanju 27. junija 2024](#) v Bruslju določil [petletno strateško agendo](#) (2024–2029), v kateri so opredeljena prednostna področja za dolgoročnejsše ukrepanje in osredotočenost EU. Agenda je zasnovana na treh stebrih: „svobodna in demokratična Evropa“ (npr. zaščita pravne države in boj proti tujemu vmešavanju); „močna in varna Evropa“ (npr. stalna podpora Ukrajini ter povečani izdatki za obrambo in naložbe v obrambo) ter „uspešna in konkurenčna Evropa“ (npr. izboljšana zmogljivost ključnih v prihodnost usmerjenih tehnologij ter zeleni in digitalni prehod, vključno z resnično energetske unijo).

Poleg strateške agende so bile v njegovih kratkoročnih delovnih programih, t. i. agendah voditeljev, določene teme za prihodnja zasedanja Evropskega sveta in mednarodna srečanja na vrhu. [Okvirna agenda voditeljev za leto 2025, objavljena decembra 2024](#), na primer določa okvirne prednostne naloge za obdobje od februarja do decembra 2025, ki vključujejo zlasti Ukrajino in Bližnji vzhod (ki bo na dnevnem redu vsakega zasedanja Evropskega sveta, dokler bo to potrebno), konkurenčnost, večletni finančni okvir, migracije, varnost in obrambo.

A. Večletni finančni okvir

Da bi EU pomagali pri obnovi po pandemiji in podprli naložbe v zeleni in digitalni prehod, so se voditelji Evropskega sveta [na posebnem zasedanju od 17. do 21. julija 2020](#) dogovorili o celovitem svežnju v višini 1.824,3 milijarde EUR, ki združuje večletni finančni okvir in izredni instrument za okrevanje znotraj instrumenta NextGenerationEU.

Evropski svet je na zasedanju [1. februarja 2024](#) dosegel dogovor o reviziji večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. Svet EU je zato odobril tri zakonodajne akte, namenjene krepitvi dolgoročnega proračuna in reševanju nastajajočih izzivov. Sprejeti sveženj vključuje spremembe finančnega okvira ter vzpostavitev instrumenta za Ukrajino in platforme za strateške tehnologije za Evropo (STEP).

B. Zunanja in varnostna politika

Od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila zunanja in varnostna politika pomembna točka na dnevnem redu vrha Evropskega sveta. Sklepi, sprejeti na tem področju, zajemajo:

- mednarodno varnost in boj proti terorizmu,
- evropsko sosedsko politiko in odnose z Rusijo ter
- odnose s sredozemskimi in bližnjevzhodnimi državami.

Evropski svet je na zasedanju v [Helsinkih 10. in 11. decembra 1999](#) sklenil, da bo okrepil skupno zunanjo in varnostno politiko ter razvil zmogljivosti za vojaško in nevojaško krizno upravljanje.

Na [zasedanju 22. in 23. junija 2017](#) je sklenil, da je treba vzpostaviti stalno strukturno sodelovanje (PESCO) za povečanje evropske varnosti in obrambe. To sodelovanje je bilo vzpostavljeno s sklepom Sveta z dne 11. decembra 2017, vanj pa so vključene vse države članice EU razen Malte. Trenutno se v okviru PESCO izvaja 75 projektov.

Evropski svet se je na navedenem izrednem zasedanju od 17. do 21. julija 2020 dogovoril, da se vzpostavi evropski mirovni instrument, s katerim se bodo financirali ukrepi na področju varnosti in obrambe. Finančna zgornja meja za ta instrument za obdobje 2021–2027 je bila določena na 5 milijard EUR, ki se bodo financirali kot izvenproračunska postavka zunaj večletnega finančnega okvira s prispevki držav članic na podlagi porazdelitvenega ključa BND.

Evropski svet je na posebnem zasedanju 30. in 31. maja 2022 obsodil rusko vojaško agresijo proti Ukrajini in se dogovoril o šestem svežnju sankcij, ki zajema surovo nafto in naftne derivate, ki jih Rusija dobavlja državam članicam. Uvedena je bila začasna izjema za surovo nafto, dobavljeno po naftovodih. Voditelji so pozvali Svet, naj nemudoma dokončno oblikuje in sprejme nove sankcije.

V skladu s sklepi [zasedanja Evropskega sveta z dne 23. marca 2023](#) „Evropska unija trdno in v celoti podpira Ukrajino, zato bo Ukrajini ter njenim prebivalcem in prebivalkam še naprej in dokler bo treba zagotavljala odločno politično, gospodarsko, vojaško, finančno in humanitarno podporo“.

Evropski svet je v [sklepih z dne 6. marca 2025](#) poudaril, da je treba še naprej znatno povečevati odhodke za evropsko varnost in obrambo, ter pozval Komisijo, naj predlaga dodatne vire financiranja za obrambo na ravni EU. Kmalu zatem, 19. marca 2025, je Komisija predstavila [ambiciozen obrambni sveženj](#), načrt ReArm Europe/Pripravljenost 2030, vključno z belo knjigo, predlogom uredbe o vzpostavitvi novega finančnega instrumenta, ki bi državam članicam pomagal pri naložbah na pomembnih obrambnih področjih, in sporočilom o uporabi nacionalne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast, ki državam članicam zagotavlja dodaten proračunski manevrski prostor za povečanje izdatkov za obrambo.

C. Širitev (5.5.1)

Evropski svet določa pogoje za vsako širitev EU. V Københavnu so bili leta 1993 postavljeni temelji za naslednji val pristopov držav (københavnska merila). Na zasedanjih v naslednjih letih pa so bila podrobneje določena merila za pristop in zahtevane predhodne institucionalne reforme.

Na [zasedanju v Københavnu 12. in 13. decembra 2002](#) je Evropski svet sklenil, da bodo Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija k Evropski uniji pristopili 1. maja 2004. Romunija in Bolgarija sta postali članici Unije 1. januarja 2007.

Svet je na zasedanju v Luxembourg 3. oktobra 2005 odobril okvir za pogajanja s Hrvaško in Turčijo o njunem pristopu k EU. Pristopna pogodba s Hrvaško je bila podpisana 9. decembra 2011, Hrvaška pa je k EU pristopila 1. julija 2013.

Svet za splošne zadeve je 14. decembra 2021 sprejel [sklepe o širitvi in stabilizacijsko-pridružitvenem procesu](#) za Črno goro, Srbijo, Turčijo, Republiko Severno Makedonijo, Albanijo, Bosno in Hercegovino ter Kosovo, v katerih se je seznanil z napredkom, doseženim v vsaki od teh držav kandidatki in potencialnih kandidatki.

Evropski svet je 24. junija 2022 Ukrajini [podelil status kandidatke](#), potem ko je 28. februarja 2022 zaprosila za članstvo, in pozval Komisijo, naj Svetu poroča

o izpolnjevanju pogojev, določenih v mnenju Komisije o prošnji za članstvo. Svet bo odločil o nadaljnjih ukrepih, ko bodo ti pogoji izpolnjeni v celoti.

Evropski svet je v [sklepih s posebnega zasedanja 9. februarja 2023](#) priznal, „da si je Ukrajina v zadnjih mesecih močno prizadevala za uresničitev ciljev, na katerih temelji njen status kandidatke za članstvo v EU. [Pozdravil je] reformna prizadevanja Ukrajine v tako težkih časih in jo [spodbudil], naj nadaljuje po tej poti in izpolni pogoje, opredeljene v mnenju Komisije o njeni prošnji za članstvo, da bi napredovala v smeri prihodnjega članstva v EU.“

[Evropski svet je 14. in 15. decembra 2023](#) sklenil začeti pristopna pogajanja z Ukrajino in Republiko Moldavijo ter Gruziji podeliti status države kandidatke pod pogojem, da bodo sprejeti ustrezni ukrepi iz priporočila Komisije z dne 8. novembra 2023. Vendar je Evropski svet v [sklepih iz junija 2024](#) navedel, da sprejeti gruzijski zakon o preglednosti tujega vpliva pomeni nazadovanje pri ukrepih, določenih v priporočilu Komisije za status kandidatke, in da bo pristopni proces dejansko ustavljen, dokler vlada ne bo spremenila smeri.

D. Izstop Združenega kraljestva iz Evropske unije

Evropski svet (člen 50), ki se je sestel v zasedbi EU-27, je 23. marca 2018 sprejel smernice za okvir o prihodnjih odnosih z Združenim kraljestvom po izstopu iz Evropske unije. V skladu z njimi si EU želi čim tesnejše partnerstvo z Združenim kraljestvom, ki bi med drugim vključevalo trgovinsko in gospodarsko sodelovanje ter varnost in obrambo.

Evropski svet, ki se je sestel v zasedbi EU-27, je 17. oktobra 2019 potrdil revidirani sporazum o izstopu in odobril revidirano politično izjavo, o kateri so se istega dne dogovorili pogajalci EU in Združenega kraljestva. S tem dogovorom naj bi omogočili urejen izstop Združenega kraljestva iz Evropske unije.

Evropski svet je 29. oktobra 2019 na zahtevo Združenega kraljestva sprejel sklep o podaljšanju obdobja iz člena 50(3) PEU do 31. januarja 2020, da bi bilo na voljo več časa za ratifikacijo sporazuma o izstopu. Ta sporazum je začel veljati 31. januarja 2020. S tem se je končalo obdobje iz člena 50 PEU in začelo prehodno obdobje, ki je trajalo do 31. decembra 2020. Združeno kraljestvo sedaj ni več država članica EU, temveč tretja država.

E. Institucionalne reforme

Evropski svet je na zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 določil pravila za pripravo osnutka Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ([4.1.2](#)). Na zasedanju v Helsinkih decembra 1999 pa je sklical medvladno konferenco za pripravo Pogodbe iz Nice.

Na zasedanju v Laeknu 14. in 15. decembra 2001 se je odločil sklicati Konvencijo o prihodnosti Evrope, na kateri je bila pripravljena neuspela Ustavna pogodba ([1.1.4](#)). Po institucionalnem zastoju, ki je trajal poltretje leto, je Evropski svet 21. in 22. junija 2007 sprejel podroben mandat za medvladno konferenco, čemur je 13. decembra 2007 sledil podpis Lizbonske pogodbe, ki je začela veljati 1. decembra 2009 ([1.1.5](#)). Evropski svet je 25. marca 2011 sprejel sklep o spremembi člena 136 in s tem omogočil vzpostavitev evropskega mehanizma za stabilnost leta 2012.

Evropski svet je 22. septembra 2023 sprejel [sklep o sestavi Evropskega parlamenta](#), na podlagi katerega so lahko države članice sprejele potrebne notranje ukrepe za izvedbo volitev v Parlament za parlamentarno obdobje 2024–2029.

Nedavne krize, zlasti pandemija covid-19 in ruska vojna proti Ukrajini, so pokazale, da so potrebne institucionalne reforme, da bi se EU lahko pravočasno in učinkovito odzivala na nujne razmere. Parlament je 22. novembra 2023 sprejel [resolucijo o predlogih za spremembo Pogodb](#), v kateri je Evropski svet pozval, naj skliče konvencijo za revizijo temeljnih pogodb, da bi posodobili zakonodajne postopke. Vendar do zdaj v zvezi s tem še ni konkretnih ukrepov.

To poglavje je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državlanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Joanna APAP
10/2025

1.3.7. SVET EVROPSKE UNIJE

Svet Evropske unije je institucija, ki skupaj z Evropskim parlamentom sprejema zakonodajo Evropske unije v obliki direktiv in uredb ter pripravlja sklepe in nezavezujoča priporočila. Na področjih, za katera je pristojen, odloča z navadno večino, kvalificirano večino ali soglasno glede na pravno podlago akta, ki ga je treba odobriti.

PRAVNA PODLAGA

Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet) v enotnem institucionalnem okviru EU izvaja pristojnosti, ki so mu bile podeljene s členom 16 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členu od 237 do 243 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Delovanje Sveta nadalje ureja njegov poslovnik (Sklep Sveta 2009/937/EU, kakor je bil nazadnje spremenjen leta 2022), sprejet na podlagi člena 240(3) PDEU. Pravni referenci sta tudi člen 15 PEU, ki pojasnjuje razliko med Svetom in Evropskim svetom, ter člen 289 PDEU, ki opredeljuje zakonodajne akte.

VLOGA

A. Zakonodaja

Svet sprejema zakonodajo EU v obliki uredb in direktiv na podlagi predlogov Komisije, in sicer skupaj z Evropskim parlamentom v skladu s členom 294 PDEU (redni zakonodajni postopek) ali sam po posvetu z njim ([1.2.3](#)). Sprejema tudi samostojne sklepe in nezavezujoča priporočila (člen 288 PDEU) ter izdaja resolucije, poleg tega pa skupaj z Evropskim parlamentom določa splošna pravila za izvajanje izvedbenih pooblastil, ki so podeljena Komisiji ali njemu samemu ([člen 291\(3\) PDEU](#)).

B. Proračun

Svet je ena od dveh vej proračunskega organa; druga veja je Parlament. Skupaj sprejmeta proračun Evropske unije ([1.2.5](#)). Svet po posebnem zakonodajnem postopku soglasno sprejema tudi sklepe, ki določajo sistem virov lastnih sredstev EU in večletni finančni okvir (člena 311 in 312 PDEU). Slednjega mora odobriti Parlament z večino glasov poslancev. Zadnji večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 je Parlament sprejel novembra 2020. Svet si z Evropskim svetom deli oddelek II proračuna Evropske unije ([1.3.6](#)) (člen 46(b) [finančne uredbe EU](#)), čeprav gre za ločeni instituciji.

C. Druge pristojnosti

1. Mednarodni sporazumi

Svet sklepa mednarodne sporazume Evropske unije, o katerih se pogaja Komisija in za katere je običajno potrebna odobritev Parlamenta ([člen 218 PDEU](#)).

2. Imenovanja

Svet s kvalificirano večino vse od Pogodbe iz Nice ([1.1.4](#)) imenuje člane Računskega sodišča, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Evropskega odbora regij.

3. Ekonomska politika

Svet usklajuje ekonomske politike držav članic (člen 121 PDEU) in sprejema politične odločitve na monetarnem področju, pri čemer pa ne posega v pristojnosti Evropske centralne banke.

Za člane Euroskupine veljajo posebni predpisi (člen 137 PDEU in Protokol (št. 14) k PDEU). Finančni ministri Euroskupine se običajno neuradno sestanejo dan pred srečanjem Sveta za ekonomske in finančne zadeve. Na sestankih sodeluje Komisija, povabljen pa je tudi Evropska centralna banka. V skladu s členom 2 Protokola o Euroskupini ministri držav članic, katerih valuta je euro, z večino teh držav članic izvolijo predsednika za obdobje dveh let in pol.

Svet v okviru evropskega semestra opravlja tudi nekatere naloge ekonomskega upravljanja. Jeseni na podlagi letnega pregleda rasti na začetku cikla preuči posebna priporočila za euroobmočje, nato pa junija in julija sprejme priporočila za posamezne države, in sicer po tem, ko jih potrdi Evropski svet.

Člen 136 PDEU je bil spremenjen s Sklepom Evropskega sveta 2011/199/EU, veljati pa je začel 1. maja 2013, potem ko so ga ratificirale vse države članice. Je pravna podlaga za mehanizme za stabilnost, kot je evropski mehanizem za stabilnost ([2.5.8](#)).

4. Skupna zunanja in varnostna politika ([5.1.1](#) in [5.1.2](#))

Evropska unija je z Lizbonsko pogodbo dobila status pravne osebe in je tako zamenjala Evropsko skupnost. Z novo pogodbo je bil odpravljen tudi sistem treh stebrov. Področji pravosodja in notranjih zadev sta odtlej popolnoma integrirani politiki Unije, pri katerih se večinoma uporablja redni zakonodajni postopek, vendar Svet na področju zunanje in varnostne politike še naprej uporablja posebna pravila za sprejemanje skupnih stališč in skupnih ukrepov ali za pripravo konvencij.

Nekdanji sistem trojke je nadomestil nov sistem. Svet za zunanje zadeve zdaj tesno sodeluje s Komisijo pod stalnim predsedstvom visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, pomagata pa mu generalni sekretariat Sveta in Evropska služba za zunanje delovanje.

ORGANIZACIJA

A. Sestava

1. Člani

Svet sestavlja po en predstavnik vsake države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja (člen 16(2) PEU).

2. Predsedstvo

Svetu (razen Svetu za zunanje zadeve) predseduje predstavnik države članice, ki trenutno predseduje Uniji, vrstni red šestmesečnega predsedovanja pa Svet določi soglasno (člen 16(9) PEU). Vsem sestavam Sveta (razen Svetu za zunanje zadeve) 18 mesecev predseduje vnaprej določena skupina treh držav članic, in sicer vsaka država šest mesecev.

Do leta 2030 bo predsedovanje potekalo po tem vrstnem redu: Poljska in Danska leta 2025, Ciper in Irska leta 2026, Litva in Grčija leta 2027, Italija in Latvija leta 2028, Luksemburg in Nizozemska leta 2029 ter Slovaška in Malta leta 2030. Evropski svet lahko v skladu s členom 236(b) PDEU ta vrstni red spremeni.

3. Pripravljalni organi

Odbor stalnih predstavnikov držav članic (Coreper) je odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih ta dodeli (člen 240 PDEU). Predseduje mu predstavnik države članice, ki predseduje Svetu za splošne zadeve. Gre torej za sistem rotacije predsedstva. Političnemu in varnostnemu odboru, ki spremlja mednarodne dogodke na področju skupne zunanje in varnostne politike, pa predseduje zastopnik visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

Odbor stalnih predstavnikov držav članic se sestane vsak teden, da pripravi delo Sveta in uskladi dejavnosti, povezane s postopkom soodločanja z Evropskim parlamentom. Razdeljen je na dva dela, in sicer Coreper I, ki ga sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov in ki pripravlja delo na bolj tehničnih področjih, kot so kmetijstvo, zaposlovanje, izobraževanje in okolje, in Coreper II, ki obravnava politično pomembnejše zadeve, kot so zunanje zadeve, ekonomsko in monetarno področje, pa tudi pravosodje in notranje zadeve. Coreperju pri pripravljalnem delu pomaga približno 10 odborov in več kot 100 strokovnih delovnih skupin.

B. Delovanje

Svet glede na obravnavano temo odločitve sprejema z navadno večino, kvalificirano večino ali soglasjem ([1.2.3](#) in [1.2.4](#)). Kadar deluje kot zakonodajni organ, so njegove seje odprte za javnost (člen 16(8) PEU). Svet v skladu s členom 240 PDEU imenuje generalnega sekretarja. Seje Sveta večinoma potekajo v Bruslju, nekatere pa tudi v Luxembourggu (aprilsko, junijsko in oktobrsko zasedanje). Trenutno obstaja 10 sestav Sveta, od katerih se tri sestajajo redno (splošne zadeve, zunanji odnosi, ekonomske in monetarne zadeve (Ecofin)).

1. Navadna večina

V skladu s členom 238(1) PDEU velja, da „[k]adar Svet odloča z navadno večino, odloča z večino svojih članov“. Vsak član Sveta ima en glas, zato je navadna večina dosežena, če za glasuje 14 članov Sveta (preostalih 13 članov glasuje proti ali se vzdrži). Vendar se tovrstno odločanje uporablja le v omejenem številu primerov: ko gre za notranja pravila Sveta, organizacijo generalnega sekretariata Sveta ter pravila o odborih iz Pogodbe.

2. Kvalificirana večina

a. Mehanizem

Člen 16(3) PEU določa, da je glasovanje s kvalificirano večino standardni postopek odločanja Sveta, zato se uporablja, razen če Pogodbi ne določata drugače. V skladu s členom 16(4) PEU mora za določeno možnost glasovati vsaj 55 % članov Sveta, ki predstavljajo vsaj 65 % prebivalstva Evropske unije. V praksi to pomeni vsaj 15 od 27 držav članic. Če predloga ne poda Komisija ali visoki predstavnik, se uporabi pravilo t. i. *okrepljene kvalificirane večine*, v skladu s katerim mora za določeno možnost glasovati vsaj 72 % članov Sveta (najmanj 20 od 27 držav članic), ki morajo tudi v tem primeru predstavljati vsaj 65 % prebivalstva Unije.

b. Področje uporabe

Z Lizbonsko pogodbo se je področje uporabe glasovanja s kvalificirano večino znova razširilo. Ta postopek odločanja je bil uveden ali razširjen na 68 pravnih podlag, kar je večinoma sovpadlo z uvedbo rednega zakonodajnega postopka (kamor spadajo številna področja, ki so pred tem spadala v tako imenovani tretji steber, tj. policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah). Glasovanje s kvalificirano večino se uporablja tudi za imenovanje predsednika Komisije in komisarjev ter članov Računskega sodišča, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Evropskega odbora regij ([1.2.3](#) in [1.2.4](#)).

3. Soglasje

V skladu s Pogodbama je soglasje potrebno za odločitve na omejenem številu področij, kot so obdavčitev, socialna varnost in socialna zaščita, nekateri vidiki okoljske politike (npr. določbe, ki so zlasti davčne narave), pristop novih držav članic EU, začasna ukinitve glasovalnih pravic države članice v skladu s členom 7 PEU, skupna zunanja in varnostna politika (SZVP), vključno s skupno varnostno in obrambno politiko (SVOP), operativno policijsko sodelovanje med državami članicami, finance EU (vključno z večletnim finančnim okvirom), revizija pogodb (ki jo morajo naknadno ratificirati vse države članice) in ukrepi proti nekaterim oblikam diskriminacije.

Vendar Pogodbi predvidevata premostitvene klavzule, ki na določenem področju politike omogočajo prehod z glasovanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino. Člen 48(7) PEU določa splošno premostitveno klavzulo, ki se uporablja za vse politike EU in Evropskemu svetu omogoča, da soglasno sprejme sklep, ki Svetu omogoča, da nato odloča s kvalificirano večino na področjih, na katerih je običajno potrebno soglasje. To mora odobriti Evropski parlament, nacionalni parlamenti pa imajo pravico do nasprotovanja v šestih mesecih. Na nekaterih področjih, na katerih se trenutno zahteva soglasje, posebne premostitvene klavzule omogočajo prehod na glasovanje s kvalificirano večino z manj izpopolnjenim postopkom, npr. v skladu s členom 31(3) PEU.

Predsednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker je v [govoru o stanju v Uniji leta 2018](#) napovedal celovit pregled premostitvenih klavzul. Komisija je v skladu s to napovedjo do danes objavila štiri sporočila, in sicer o [skupni zunanji in varnostni politiki](#) septembra 2018, [davčni politiki](#) januarja 2019, [energiji in podnebjju](#) aprila 2019 ter [socialni politiki](#) leta 2019.

Svet na splošno skuša doseči soglasje tudi takrat, kadar ni potrebno. Tako ravna že od leta 1966, ko je bil dosežen t. i. luxemburški kompromis, s katerim je bil razrešen spor med Francijo in drugimi državami članicami, saj je Francija zavrnila zamenjavo soglasja s kvalificirano večino za nekatere odločitve. Besedilo kompromisa se glasi: „Ko bo pri odločitvah na osnovi predlogov Komisije, o katerih se lahko glasuje z večino, šlo za pomembne interese ene ali več partneric, si bodo člani Sveta v razumnem času prizadevali poiskati rešitev, ki bi jo lahko sprejeli vsi člani Sveta, pri čemer bodo upoštevali vzajemne interese in interese Skupnosti“.

Podobno rešitev so poiskali leta 1994, ko so s kompromisom iz Joanine zaščitili države članice, ki jih je bilo skoraj dovolj za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve. V skladu s to ureditvijo mora Svet, če nameravajo te države nasprotovati sprejetju

odločitve s kvalificirano večino, v razumnem roku storiti vse, da bi dosegel zadovoljivo rešitev za veliko večino držav članic.

V skladu s členom 48 PEU je za vsako revizijo ustanovnih pogodb potrebno soglasje, kar je velika ovira pri reformi Unije 27 držav članic. Da bi se izognile zahtevi po soglasju, države članice včasih sklenejo mednarodne sporazume zunaj pravnega reda EU. To se je prvič zgodilo med krizo v euroobmočju, ko so leta 2012 sprejele [Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni Uniji \(fiskalni dogovor\)](#) in [Pogodbo o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost](#) ter leta 2014 [Sporazum o prenosu in vzajemnosti prispevkov v okviru enotnega sklada za reševanje](#). V skladu s členom 14(3) fiskalnega dogovora se ta uporablja od datuma začetka veljavnosti le v državah članicah, ki so ga ratificirale. Pogoji za začetek njegove veljavnosti je bila odobritev manjšine držav članic, saj ga je moralo ratificirati le 12 držav euroobmočja.

Evropski parlament je v okviru Konference o prihodnosti Evrope in pandemije koronavirusa sprejel [resolucijo o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo COVID-19 in njenimi posledicami](#), v kateri je predlagal, naj ima Unija več pristojnosti, da bi lahko ukrepala v primeru čezmejne nevarnosti za zdravje. Pozval je tudi k uporabi splošne premostitvene klavzule, s čimer bi olajšali odločanje v vseh zadevah, ki bi lahko pomagale reševati problematiko, ki jo odpirajo aktualne zdravstvene razmere. V [resoluciji z dne 9. junija 2022 o pozivu k sklicu konvencije za revizijo temeljnih pogodb](#) je Svetu predložil predloge za spremembe Pogodb z rednim postopkom za spremembo iz člena 48 PEU. Predlagane spremembe bi omogočile, da bi se odločitve v Svetu sprejemale s kvalificirano večino namesto s soglasjem na določenih področjih, kot je sprejetje sankcij in v nujnih primerih.

Predsednica Komisije Ursula von der Leyen je v [govoru na zaključnem dogodku Konference o prihodnosti Evrope](#) 9. maja 2022 potrdila pripravljenost Komisije, da uresniči sprejete predloge državljanov, da bi premostili ohromljenost, ki jo povzroča glasovanje s soglasjem. Komisija je izrazila stališče, da je treba zdaj najti najbolj neposredno pot do te premostitve, in sicer z izčrpanjem vseh možnosti Pogodb, če je potrebno, pa (tudi) z njuno spremembo. Parlament je 11. julija 2023 sprejel [resolucijo o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU](#), v kateri predlaga uporabo teh klavzul na nekaterih prednostnih področjih politike, še posebej pri skupni zunanji in varnostni politiki, energetske politiki in davčnih zadevah z okoljsko razsežnostjo.

Predsednica Komisije je decembra 2023 [ponovno poudarila](#), da je njen kabinet zavezan reformi Pogodb. Vendar je Komisija v [sporočilu](#) z dne 20. marca 2024 to stališče omilila, saj je izjavila, da bi bilo mogoče upravljanje EU „hitro izboljšati s tem, da se v celoti izkoristi možnosti veljavnih Pogodb“, pri čemer je omenila, da sprememba Pogodb ovira prav zahteva po soglasju.

Komisija je 20. marca 2024 sprejela sporočilo o reformah in pregledih politik pred širitvijo (COM(2024)0146), v katerem je poudarila možnosti za institucionalno reformo v obstoječem pravnem okviru in pozvala Svet, naj premostitvene klavzule aktivira na prednostnih področjih.

To poglavje je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Joanna APAP
10/2025

1.3.8. EVROPSKA KOMISIJA

Komisija je organ, zadolžen za spodbujanje splošnih interesov EU, zato ima skoraj izključno pravico do zakonodajne pobude in deluje kot glavni izvršilni organ Unije. Predlaga zakonodajo Unije in jo izvršuje kot varuhinja Pogodb, vodi politike in proračun, se pogaja o mednarodnih sporazumih, ima pooblastila za sankcioniranje na področjih, kot je konkurenca, in nadzira vsakodnevne dejavnosti.

PРАВNA PODLAGA

Člen 17 [Pogodbe o Evropski uniji](#) (PEU), členi 234, od 244 do 250, 290 in 291 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU) in [Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti](#) (pogodba o združitvi).

ZGODOVINA

Prvotno je imela vsaka skupnost svoj izvršilni organ: Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) (1951) je imela visoko oblast, Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Euratom, ustanovljena z Rimsko pogodbo leta 1957, pa vsak svojo komisijo. S [pogodbo o združitvi](#) z dne 8. aprila 1965 so bile izvršilne sestave ESPJ, EGS in Euratom ter proračuni teh institucij (najpomembnejši je Komisija) združeni v eno samo Komisijo Evropskih skupnosti (več informacij je na voljo v [poglavju kratkega vodnika Parlamenta o razvoju do Enotnega evropskega akta](#)). Ob prenehanju veljave Pogodbe ESPJ leta 2002, torej 50 let po začetku njene uporabe, so se sredstva ESPJ (v skladu s členom 1 Protokola k [Pogodbi iz Nice](#) o finančnih posledicah izteka Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo ter o Raziskovalnem skladu za premog in jeklo) prenesla na Komisijo. Ta je odgovorna za likvidacijo tekočih projektov, za upravljanje sredstev ESPJ in zagotavljanje financiranja dejavnosti v sektorjih, povezanih s premogovništvom in jeklarsko industrijo.

SESTAVA IN PРАВNI STATUS

A. Število članov

Komisija je dolgo imela vsaj po enega, a ne več kot dva komisarja iz vsake države članice. Število komisarjev lahko na podlagi Lizbonske pogodbe določi Evropski svet (člen 17(5) PEU), leta 2009 pa je bilo sklenjeno, da bo število komisarjev enako številu držav članic. Sedanja Komisija (2024–2029) torej sestavlja 27 članov, in sicer predsednica, pet izvršnih podpredsednikov, podpredsednica Komisije/visoka predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter 20 komisarjev.

B. Postopek imenovanja

Lizbonska pogodba določa, da Evropski svet, ki ga sestavljajo predsedniki držav članic ali vlad držav članic in ki odloča s kvalificirano večino, po ustreznem posvetovanju (kot je določeno v izjavi št. 11 o členu 17(6) in (7) PEU kot priloge k tej pogodbi) Parlamentu predlaga kandidata za predsednika Komisije, pri čemer se morajo upoštevati izidi

volitev v Evropski parlament. Parlament izvoli kandidata z večino glasov svojih poslancev (člen 17(7) PEU).

Svet Evropske unije (v nadaljevanju: Svet), ki ga sestavljajo vladni ministri iz vsake države EU, s kvalificirano večino in v soglasju z novoizvoljenim predsednikom sprejme seznam drugih oseb, ki jih v skladu s predlogi držav članic predlaga za člane Komisije.

Pri izbiri predsednika in drugih članov Komisije, vključno s podpredsednikom/visokim predstavnikom, se upošteva njihova splošna usposobljenost, zavzetost za Evropo in neodvisnost (člen 17(3) PEU). Parlament jih z glasovanjem odobri kot organ, nato pa jih s kvalificirano večino imenuje Evropski svet. Parlament je sedanjo Komisijo odobril 27. novembra 2024, delovati pa je začela 1. decembra 2024.

Od Maastrichtske pogodbe naprej je mandat komisarjev skladen z mandatom Parlamenta, ki traja 5 let in se lahko podaljša.

C. Odgovornost

1. Osebna odgovornost (člen 245 PDEU)

Člani Komisije:

- morajo biti pri opravljanju svojih nalog v splošnem interesu Unije popolnoma neodvisni; zlasti ne smejo zahtevati niti sprejemati navodil vlad ali drugih zunanjih organov;
- ne smejo opravljati nobene druge poklicne dejavnosti, bodisi pridobitne ali nepridobitne.

Sodišče Evropske unije lahko na zahtevo Sveta ali Komisije razreši komisarje, če kršijo zgoraj navedeni obveznosti ali zagrešijo hujšo kršitev (člen 247 PDEU).

2. Skupna odgovornost

Komisija kot celota je glede na člen 234 PDEU odgovorna Parlamentu. Če ta proti njej sprejme nezaupnico, morajo odstopiti vsi njeni člani, vključno z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, kar zadeva njihove naloge v Komisiji. Od leta 1972 je bilo vloženih 16 predlogov nezaupnice, od katerih nobeden ni bil sprejet.

ORGANIZACIJA IN DELOVANJE

Komisija deluje pod političnim vodstvom svojega predsednika, ki odloča o njeni notranji organizaciji. Predsednik članom dodeli različna področja delovanja. Tako je vsak komisar odgovoren za določeno tematsko področje in vodi pristojne upravne službe. Predsednik po odobritvi kolegija imenuje podpredsednike, ki so izbrani izmed komisarjev. Visoki predstavnik je samodejno tudi podpredsednik Komisije. Komisar mora odstopiti, če tako zahteva predsednik in če to odobri kolegij.

Komisiji pomaga generalni sekretariat, razdeljen na 41 generalnih direktorats, ki pripravljajo, upravljajo in izvajajo politiko, zakonodajo in financiranje EU. Nedavne strukturne spremembe vključujejo razdelitev nekdanjega generalnega direktorata NEAR (sosedstvo in širitvena pogajanja) na generalni direktorat MENA (Bližnji vzhod, Severna Afrika in Perzijski zaliv) in generalni direktorat ENEST (širitev in vzhodno sosedstvo) 1. februarja 2025. V okviru Komisije deluje tudi šest izvajalskih agencij, ki opravljajo naloge, ki jim jih naloži Komisija, vendar so ločene pravne osebe.

Te so izvajalska agencija za raziskave, Evropska izvajalska agencija za podnebje, infrastrukturo in okolje, Evropska izvajalska agencija za zdravje in digitalno tehnologijo, Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta, Izvajalska agencija Evropskega sveta za inovacije ter za mala in srednja podjetja ter Evropska izvajalska agencija za izobraževanje in kulturo.

Komisija razen redkih izjem deluje kolegialno in odloča z večino glasov komisarjev (člen 250 PDEU). Sestane se vsak teden in razpravlja o politično občutljivih vprašanjih ter sprejme predloge, o katerih se je treba dogovoriti z ustnim postopkom, pri čemer se manj občutljive zadeve sprejmejo s pisnim postopkom. Ukrepi v zvezi z upravljanjem ali upravo se lahko sprejmejo s sistemom pooblastitve, po katerem kolegij enemu svojih članov podeli pooblastilo, da v njegovem imenu sprejme odločitve (to je zlasti pomembno na področjih, kot so kmetijska pomoč in protidampinški ukrepi), ali prek nadaljnega prenosa pooblastil, po katerem se pooblastila za odločitve prenesejo na upravno raven, običajno generalnim direktorjem.

PRISTOJNOSTI

A. Pristojnost za dajanje pobud

Komisija je praviloma pristojna za predlaganje zakonodaje (člen 17(2) PEU). Oblikuje zakonodajne predloge, ki jih sprejmeta zakonodajni instituciji: Parlament in Svet.

1. Popolna pobuda: dajanje predlogov

a. Zakonodajna pobuda

Pristojnost za dajanje predlogov je najobsežnejša oblika pristojnosti za dajanje pobud, saj je na splošno izključna, hkrati pa omejuje delovanje zakonodajne oblasti, saj ta ne more sprejeti odločitve brez predloga in lahko odloča zgolj na podlagi predstavljenega predloga.

Komisija oblikuje vse zakonodajne predloge (uredb ali direktiv), ki so potrebni za izvajanje Pogodb, ter jih predloži Svetu in Parlamentu. Več informacij je na voljo v [poglavju kratkega vodnika Parlamenta o nadvladanih postopkih odločanja](#).

b. Proračunska pobuda

Komisija pripravi predlog proračuna ter ga predloži Svetu in Parlamentu v skladu s členom 314 PDEU (več informacij je na voljo v [poglavju kratkega vodnika Parlamenta o proračunskem postopku](#)). Vse institucije razen Komisije vsako leto pripravijo ocene z vsemi prihodki in odhodki ter jih do 1. julija pošljejo Komisiji (člen 39(1) finančne uredbe). Poleg tega vsi organi, ki so ustanovljeni na podlagi Pogodb in so pravne osebe ter prejemajo sredstva iz proračuna, pošljejo ocene Komisiji do 31. januarja vsako leto. Komisija nato ocene agencij EU posreduje Parlamentu in Svetu ter predlaga znesek za vsak organ EU in število zaposlenih, potrebnih za naslednje finančno leto.

V zvezi s sistemom lastnih sredstev EU mora osnovni sklep o virih lastnih sredstev soglasno sprejeti Svet na predlog Komisije (člen 17 PEU) in po posvetovanju s Parlamentom ter v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom (člen 311(3) PDEU). Kadarkoli je mogoče ustanoviti nove kategorije lastnih sredstev in odpraviti obstoječe, vendar je te odločitve mogoče sprejeti le na podlagi predloga Komisije (člen 17(2) PEU). Poleg tega Svet na predlog Komisije in po posvetovanju s Parlamentom in Računskim

sodiščem določi metode in postopke, s katerimi se proračunski prihodki, predvideni v ureditvah o lastnih sredstvih Unije, dajo na voljo Komisiji (člen 322(2) PDEU).

c. Odnosi z državami nečlanicami

Komisija je na podlagi mandata, ki ji ga podeli Svet, v skladu s členoma 207 in 218 PDEU pristojna za pogajanja o mednarodnih sporazumih, ki jih nato predloži Svetu z namenom sklenitve. To zajema tudi pogajanja o pridružitvi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (člen 6(2) PEU). Na področju zunanje in varnostne politike se o sporazumih pogaja visoki predstavnik Unije. V skladu s členom 50 PEU in členom 218(3) PDEU Komisija prav tako predloži priporočila za začetek pogajanj o izstopu iz EU.

2. Omejena pobuda: pristojnost dajanja priporočil ali mnenj

a. V okviru ekonomske in monetarne unije (več informacij je na voljo v [poglavju kratkega vodnika Parlamenta o institucijah ekonomske in monetarne unije](#)).

Komisija sodeluje pri upravljanju ekonomske in monetarne unije (EMU). Svetu predloži:

- priporočila za oblikovanje predlogov za širše smernice ekonomske politike držav članic in opozorila, če obstaja nevarnost, da te politike niso skladne s smernicami (člen 121(4) PDEU);
- predloge za oceno Sveta o tem, ali ima katera od držav članic čezmeren primanjkljaj (člen 126(6) PDEU);
- priporočila o potrebnih ukrepih v primeru plačilnobilančnih težav držav članic, ki niso članice euroobmočja, v skladu s členom 143 PDEU;
- priporočila o deviznem tečaju med skupno valuto in drugimi valutami ter priporočila o splošnih smernicah politike deviznega tečaja v skladu s členom 219 PDEU;
- ocene nacionalnih načrtov politik in predstavitev osnutkov priporočil za posamezne države v okviru evropskega semestra.

b. Skupna zunanja in varnostna politika

Na tem področju je bilo veliko pristojnosti prenesenih s Komisije na visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter na Evropsko službo za zunanje delovanje. Komisija pa lahko podpira visokega predstavnika, ko ta Svetu predstavi predlog v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko (člen 30 PEU).

B. Pristojnost za nadzor nad izvajanjem prava Unije

Komisija mora v skladu s Pogodbama zagotoviti njuno pravilno izvajanje, kar velja tudi za vse sklepe, sprejete v ta namen (sekundarna zakonodaja). To je vloga Komisije kot varuhinje Pogodb, ki jo Komisija izvaja predvsem v postopku ugotavljanja kršitev, ki se uporablja, če katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, kot je določeno v členu 258 PDEU.

C. Delegirana in izvedbena pooblastila

Prejšnji postopek komitologije so nadomestili novi pravni instrumenti, in sicer delegirani in izvedbeni akti.

1. Izvedbena pooblastila

V skladu s Pogodbama so glavna pooblastila Komisije:

- izvrševanje proračuna (člen 17(1) PEU, člen 317 PDEU). Ko je proračun sprejet, vsaka država članica od 1. januarja naslednjega finančnega leta z mesečnimi prispevki [vplačuje obveznosti do EU](#) v proračun EU, ti zneski pa so položeni na bančni račun, ki je odprt na ime Evropske komisije na nacionalnem finančnem ministrstvu ali pri centralni banki;
- pooblašanje držav članic za sprejemanje zaščitnih ukrepov, kot je določeno v Pogodbah, zlasti v prehodnih obdobjih (npr. člen 201 PDEU);
- izvajanje predpisov o konkurenci, predvsem pri nadzoru državnih pomoči, v skladu s členom 108 PDEU.

V okviru svežnjev finančnih ukrepov za reševanje dolžniške krize v nekaterih državah članicah je Komisija odgovorna za upravljanje sredstev, ki se zberejo in so zajamčena v proračunu EU. Prav tako je pristojna, da spremeni postopek glasovanja v svetu guvernerjev Evropskega mehanizma za stabilnost (EMS), in sicer tako, da je namesto soglasja potrebna posebna kvalificirana večina (85 %), če se (v dogovoru z Evropsko centralno banko) odloči, da bi nesprejetje odločitve o dodelitvi finančne pomoči ogrozilo ekonomsko in finančno trajnost euroobmočja (člen 4(4) Pogodbe o evropskem mehanizmu za stabilnost) (več informacij je na voljo v [poglavju kratkega vodnika Parlamenta o finančni pomoči državam članicam EU](#)).

2. Pooblastila, ki sta jih dodelila Parlament in Svet

Komisija v skladu s členom 291 PDEU izvršuje pristojnosti, ki so ji podeljene za izvajanje pravno zavezujočih aktov, ki jih sprejmeta Parlament in Svet.

Z Lizbonsko pogodbo so bila uvedena nova splošna pravila in načela, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (člen 291(3) PDEU in Uredba (EU) št. 182/2011). Nekdanji mehanizmi v odborih so bili tako nadomeščeni z dvema novima instrumentoma, svetovalnim postopkom in postopkom pregleda. Parlament in Svet imata uradno pravico do nadzora, v primeru sporov pa je predviden pritožbeni postopek.

3. Delegirani akti

Lizbonska pogodba je uvedla tudi novo kategorijo pravnih aktov, ki so nekako med zakonodajnimi in izvedbenimi akti. Ti delegirani nezakonodajni akti (člen 290 PDEU) so akti, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebitvene elemente zakonodajnega akta (imenovanega tudi temeljni akt). Načeloma ima Parlament enako pravico nadzora kot Svet.

D. Regulativne pristojnosti in pristojnosti posvetovanja

Le redko se zgodi, da Pogodbi Komisiji dajeta popolna regulativna pooblastila. Tak primer je člen 106 PDEU, ki Komisijo pooblašča, da zagotovi spoštovanje pravil EU za javna podjetja in podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena, ter po potrebi na države članice naslovi ustrezne direktive ali sklepe.

Pogodbi Komisiji podeljujeta pristojnost za oblikovanje priporočil ali predložitev poročil in mnenj v številnih primerih. Komisija je lahko pri nekaterih odločitvah naprošena

tudi za mnenje, na primer o sprejemanju novih držav članic v Unijo (člen 49 PEU). Mnenje lahko poda tudi glede sprememb statuten drugih institucij in organov, kot so statut poslancev Evropskega parlamenta, statut Evropskega varuha človekovih pravic in statut Sodišča Evropske unije.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je glavni sogovornik Komisije pri zakonodajnih in proračunskih zadevah. Parlamentarni nadzor nad delovnim programom Komisije in njegovim izvajanjem postaja vse pomembnejši, zlasti za večjo demokratično legitimnost pri upravljanju EU. Parlament in Svet od Komisije prejmeta predlog letnega proračuna v odobritev. Poleg tega Komisija pripravi tudi lastno oceno, ki jo prav tako ločeno pošlje Parlamentu in Svetu v odobritev. V skladu s členom 319 PDEU ima Parlament pravico, da Komisiji podeli razrešnico.

Posvetovanje s Parlamentom se izvede na podlagi sklepa o virih lastnih sredstev v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom (člen 289(2) PDEU) na predlog Komisije (člen 311(2) PDEU). Ustrezne izvedbene ukrepe sprejme Svet (v skladu s členom 291(2) PDEU), ko jih na podlagi predloga Komisije odobri Parlament (člen 311(3) PDEU).

Komisija bi morala od začetka do konca mandata vzdrževati stalen dialog z Evropskim parlamentom, začenši s [predstavitvami kandidatov za komisarje](#), nato pa s [posebnimi zavezami](#), sprejetimi na teh predstavitvah, [vmesnim spremljanjem teh zavez](#) in sistematičnim strukturiranim dialogom s posebnimi parlamentarnimi odbori.

V skladu z Maastrichtsko pogodbo, okrepljeno z Lizbonsko pogodbo (člen 225 PDEU), ima Parlament pravico do zakonodajne pobude, ki mu omogoča, da od Komisije zahteva predložitev predloga. Parlament lahko v svojo zakonodajo uvede tudi zahteve glede poročanja, s čimer Komisijo obvezuje, da predloži poročila o izvajanju.

Komisija včasih ne upošteva zahtev Parlamenta za predloge (na primer v primeru [priporočila Evropskega parlamenta z dne 15. junija 2023 Svetu in Komisiji v zvezi z uporabo programa Pegasus in podobne vohunske programske opreme za nadzor](#)) ali odloži predložitev pomembnih poročil o izvajanju (npr. [prvo poročilo](#) o uporabi in delovanju direktive o preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj).

Še en primer je varstvo osebnih podatkov pri čezatlantski izmenjavi podatkov. Sodba Sodišča EU v zadevi Schrems II iz julija 2020 je privedla do razveljavitve Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2016/1250 o ustreznosti zaščite, ki jo zagotavlja sporazum o zasebnostnem ščitju med EU in ZDA o izmenjavi podatkov, zaradi pomislekov, da državljani EU pri čezatlantski izmenjavi podatkov niso bili zaščiteni. Parlament je v [svoji resoluciji](#) Komisiji očital, da je odnose z Združenimi državami postavila pred interese državljanov EU in s tem nalogo obrambe prava EU prepustila posameznim državljanom. Kljub tej kritiki in nadaljnji [resoluciji Parlamenta](#), v kateri je bilo ugotovljeno, da okvir za varstvo zasebnosti podatkov med EU in ZDA ne zagotavlja bistvene enakovrednosti ravni varstva, je [Komisija 10. julija 2023 sprejela tretji sklep](#) o ustreznosti ravni varstva osebnih podatkov v skladu z okvirom za varstvo zasebnosti podatkov med EU in ZDA.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Joanna APAP / Christophe BEAUDOUIN
11/2025

1.3.9. SODIŠČE EVROPSKE UNIJE

Sodišče Evropske unije je ena od sedmih institucij EU. Sestavljata ga dve sodišči: [Sodišče](#) in [Splošno sodišče](#), in je pravosodni organ Evropske unije. S svojima sodiščema zagotavlja pravilno razlago in uporabo primarnega ter sekundarnega prava Unije v EU. Sodišči nadzorujeta zakonitost aktov institucij EU in odločata, ali države članice izpolnjujejo obveznosti, ki izhajajo iz primarnega in sekundarnega prava. Sodišče Evropske unije na zahtevo nacionalnih sodišč tudi razlaga pravo EU.

SODIŠČE

A. Pravna podlaga

- Člen 19 [Pogodbe o Evropski uniji](#) (PEU), členi od 251 do 281 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU) in [Protokol št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije, ki je priložen Pogodbama \(statut\)](#);
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2019/629 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije](#);
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2024/2019 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije](#);
- [proračun EU \(oddelek IV\)](#).

B. Sestava in statut

1. Članstvo

a. Število članov (člen 19 PEU in člen 252 PDEU)

Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake države članice (27), pomaga pa jim 11 generalnih pravobranilcev. Sodniki Sodišča med seboj izvolijo predsednika in podpredsednika za obdobje treh let, ki se lahko podaljša.

b. Zahteve (člen 19 PEU in člen 253 PDEU)

Sodniki in generalni pravobranilci morajo biti ustrezno usposobljeni za imenovanje na najvišje sodniške položaje v svojih državah ali morajo biti priznani pravni strokovnjaki. Poleg tega mora biti njihova neodvisnost nedvomna.

c. Postopek imenovanja (člen 253 PDEU)

Pred koncem mandata sodnikov ali generalnih pravobranilcev predstavniki vlad držav članic začnejo postopek imenovanja svojih naslednikov, in sicer s soglasjem in po posvetovanju z odborom, odgovornim za pripravo mnenja o ustreznosti kandidatov (člen 255 PDEU).

2. Značilnosti mandata

a. Trajanje (člen 253 PDEU in statut)

Sodniki in generalni pravobranilci so imenovani za obdobje šestih let. Na vsaka tri leta se izmenično zamenja polovica sodnikov in generalnih pravobranilcev. Sodniki in

generalni pravobranilci, ki se jim mandat izteče, so lahko ponovno imenovani ne glede na svojo starost.

b. Privilegiji in imunitete (statut)

Sodniki in generalni pravobranilci uživajo imuniteto pred sodnimi postopki. Po prenehanju mandata še naprej uživajo imuniteto za svoja dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti. Za razrešitev članov Sodišča je potrebna soglasna odločitev njihovih kolegov, ki so prisotni na plenarnem zasedanju; za razrešitev članov Splošnega sodišča je potreben soglasen sklep Sodišča.

c. Obveznosti (statut)

Sodniki in generalni pravobranilci:

- pred nastopom funkcije javno zaprisežejo (neodvisnost, nepristranskost in varovanje tajnosti);
- ne smejo imeti političnih ali upravnih funkcij in ne smejo opravljati nobene poklicne dejavnosti;
- se obvežejo, da bodo spoštovali iz mandata izhajajoče obveznosti.

C. Organizacija in delovanje (člen 253 PDEU in statut)

1. Institucionalna ureditev

Statut Sodišča je določen v Protokolu št. 3, priloženem temeljnima pogodbama (člen 281 PDEU). Sodišče izmed svojih članov izvoli predsednika in podpredsednika za obdobje treh let z možnostjo podaljšanja mandata (člen 9a Protokola št. 3). Predsednik vodi delo Sodišča in predseduje zaslišanjem in razpravam na občnih sejah ali pred velikim senatom. Sodišče imenuje sodnega tajnika, ki kot generalni sekretar institucije upravlja njene oddelke in je odgovoren predsedniku Sodišča.

2. Delovanje

Sodišče sprejme svoj poslovnik, ki ga mora odobriti Svet s kvalificirano večino. Sodišče lahko zaseda na občni seji s 27 sodniki, v velikem senatu s 15 sodniki ali v senatih treh ali petih sodnikov. Spremembe poslovnika, ki so začele veljati 1. septembra 2024, omogočajo uporabo videokonferenc med obravnavami in uvajajo pojem vzorčne zadeve. Institucija se financira iz proračuna EU, v katerem ima svoj oddelek (oddelek IV).

D. Dosežki

Sodišče se je izkazalo za gonilno silo procesa evropskega povezovanja.

1. Splošno

Teleološki pristop k razlagi je sodišču omogočil, da je z vrsto prelomnih sodb vzpostavil ustavni okvir za pravni red Skupnosti. Te prelomne sodbe so temeljile na prejšnji sodni praksi, kot sta *Fédération Charbonnière de Belgique* proti *Visoki oblasti* (29. november 1956) in *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* proti *Visoki oblasti* (23. februar 1961), ki sta uvedli razlagalna načela, kot na primer *effet utile*, in začeli priznavati avtonomni značaj prava Skupnosti. Podobno je sodba z dne 5. februarja 1963, *Van Gend & Loos*, uvedla načelo, da se pravo Skupnosti uporablja neposredno, kar je posameznikom omogočilo, da so se pred nacionalnimi sodišči sklicevali na pravo EU. Sledila je prelomna sodba 15. julija 1964 v zadevi *Costa proti*

ENEL, ki je bila bistvena za opredelitev prava Skupnosti kot neodvisnega sistema, ki je nadrejen nacionalnim zakonskim določbam, vključno z izvedenim pravom Skupnosti pred nacionalnimi ustavnimi določbami, in je vzpostavila načelo primarnosti prava EU.

Druge pomembne sodbe vključujejo sodbo z dne 14. maja 1974, *Nold*, v kateri je Sodišče navedlo, da so temeljne človekove pravice sestavni del splošnih pravnih načel, ki jih sodišče varuje (gl. kratki vodnik [Zaščita vrednot v EU iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji](#)).

Še pred tem je sodba z dne 31. marca 1971 v zadevi *AETR* še dodatno razširila ustavno strukturo Skupnosti z uvedbo doktrine implicitnih zunanjih pristojnosti, v skladu s katero lahko Skupnost sklepa mednarodne sporazume tudi brez izrecne pogodbene pristojnosti, kadar je to potrebno za doseganje ciljev Skupnosti.

2. V specifičnih zadevah

- Pravica do ustanavljanja: sodba z dne 8. aprila 1976, *Royer*, v kateri je Sodišče podprlo pravico državljanu države članice, da prebiva v drugi državi članici ne glede na to, ali mu je država gostiteljica izdala dovoljenje za bivanje.
- Prosti pretok blaga: sodba z dne 20. februarja 1979, *Cassis de Dijon*, v kateri je Sodišče razsodilo, da se lahko vsak izdelek, ki je zakonito proizveden in tržen v eni državi članici, načeloma da na trg katere koli druge države članice.
- Zunanja pristojnost Skupnosti: sodba o evropskem sporazumu o cestnih prevozih z dne 31. marca 1971 v zadevi *Komisija proti Svetu*, s katero se je priznala pravica Skupnosti, da sklepa mednarodne sporazume na področjih, za katera veljajo uredbe Skupnosti.
- Nedavne sodbe, kot je [Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji](#) (C-149/23) z dne 6. marca 2025, v skladu s katerimi morajo države članice, ki niso prenesle direktiv v nacionalno pravo ali tega niso storile pravočasno, plačati odškodnino.
- Številne sodbe v zvezi s socialno varnostjo in konkurenco.
- Sodbe o kršitvah prava EU s strani držav članic, ki so bistvene za nemoteno delovanje skupnega trga.
- Varstvo podatkov: sodbi o sporazumu o varnem pristanu, [Schrems I](#) (2015), in o zasebnostnem ščitu EU–ZDA, [Schrems II \(2020\)](#), s katerima sta bila razveljavljena sklepa o ustreznosti, ki ju je sprejela [Komisija in ki sta se nanašala na varstvo osebnih podatkov v organizacijah](#) v ZDA, da bi se zaščitila temeljna načela prava EU in zagotovil trden sklop zahtev glede varstva podatkov.

Ena izmed največjih zaslug Sodišča je uveljavitev načela, da se temeljne pogodbe ne smejo razlagati togo, temveč ob upoštevanju stanja evropskega povezovanja in njihovih ciljev. To načelo je EU omogočilo sprejetje zakonodaje na nekaterih področjih, ki niso zajeta v posebnih določbah temeljnih pogodb, kot je na primer boj proti onesnaževanju: Sodišče je v sodbi z dne 13. septembra 2005 v zadevi C-176/03 Evropski uniji dalo pooblastilo, da po potrebi sprejme kazenskopravne ukrepe za doseganje okoljevarstvenih ciljev.

Leta 2024 je bilo pri Sodišču vloženih 920 zadev, od česar je bilo 573 postopkov predhodnega odločanja, 53 direktnih tožb in 277 pritožb zoper odločbe Splošnega

sodišča. Skupaj je bilo končanih 863 zadev, vključno s 580 postopki predhodnega odločanja, 53 direktnimi tožbami in 213 pritožbami zoper odločbe Splošnega sodišča. Države članice, iz katerih je prišlo največ vlog, so bile Italija (98), Nemčija (66), Poljska (47), Avstrija (39) in Bolgarija (38). Postopek je v povprečju trajal 17,7 mesecev za postopke predhodnega odločanja, 21,5 mesecev za direktne tožbe in 18,4 mesecev za pritožbe. Na dan 31. decembra 2024 je bilo 1206 nerešenih primerov – največje število, ki je bilo kdaj zabeleženo v zgodovini Sodišča.

SPLOŠNO SODIŠČE

A. Pravna podlaga

Členi od 254 do 257 PDEU, člen 40 Pogodbe Euratom in naslov IV Protokola št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije, ki je priložen Pogodbama.

B. Sestava in statut (člen 254 PDEU)

1. Članstvo

a. Sestava (člen 19 PEU in člen 254 PDEU)

Člen 254 PDEU določa, da število sodnikov določa statut. Člen 48 Protokola št. 3 o [statutu Sodišča Evropske unije](#), kot je bil nazadnje spremenjen z Uredbo (EU, Euratom) 2016/1192 z dne 6. julija 2016, določa, da Splošno sodišče sestavljata po dva sodnika iz vsake države članice (sedaj jih je 54). Sodnike z medsebojnim soglasjem imenujejo vlade držav članic po posvetovanju z odborom, ki da mnenje o ustreznosti kandidatov za opravljanje nalog sodnika. Njihov mandat traja šest let z možnostjo ponovnega imenovanja. Sodniki lahko opravljajo tudi naloge generalnega pravobranilca, saj Splošno sodišče, za razliko od Sodišča, nima stalnih generalnih pravobranilcev.

b. Pogoji za imenovanje

Kandidati za imenovanje na Splošno sodišče morajo imeti kvalifikacije in sposobnosti, potrebne za imenovanje na visoko sodniško funkcijo, o njihovi neodvisnosti in zvestobi do institucije pa ne sme biti nobenega dvoma.

c. Postopek imenovanja

Enak kot pri Sodišču.

2. Značilnosti mandata

Enake kot pri Sodišču.

C. Organizacija in delovanje

Sodniki Splošnega sodišča med seboj imenujejo predsednika za obdobje treh let in sodnega tajnika za obdobje šestih let. Splošno sodišče sicer ima svoje sodno tajništvo, a za administrativne in jezikovne potrebe uporablja službe Sodišča.

[Splošno sodišče sprejme svoj poslovnik](#) (člen 254(5) PDEU) v soglasju s Sodiščem. Na Splošnem sodišču zadeve obravnavajo senati treh ali petih sodnikov oziroma po potrebi en sam sodnik. Predložijo pa se lahko tudi velikemu senatu s 15 sodniki ali vmesnemu senatu z devetimi sodniki, če to upravičujejo pravna zapletenost ali

pomembnost zadeve oziroma posebne okoliščine. V več kot 80 % primerov, o katerih odloča Splošno sodišče, se obravnava opravi pred senatom treh sodnikov.

Podobno kot Sodišču tudi Splošnemu sodišču pri obravnavi predlogov za sprejetje predhodne odločbe pomaga eden ali več generalnih pravobranilcev ([Protokol št. 3 \(člen 49a\)](#)). Sodniki Splošnega sodišča zato med njimi izvolijo generalne pravobranilce za obdobje treh let (možna je ena ponovna izvolitev).

Spremembe poslovnika, ki so začele veljati 1. septembra 2024, omogočajo uporabo videokonferenc med obravnavami (člen 107a) in uvajajo pojem vzorčne zadeve (člen 71a). Če se v več zadevah odpira isto pravno vprašanje in so izpolnjeni potrebni pogoji, se lahko ena od zadev opredeli kot vzorčna zadeva, postopki v zvezi z drugimi zadevami pa se lahko prekinejo.

Postopek pred Splošnim sodiščem se lahko vloži predvsem na prvi stopnji v okviru direktnih tožb fizičnih ali pravnih oseb, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in držav članic zoper akte institucij, organov, uradov ali agencij Unije ter v direktnih tožbah za povrnitev škode, ki so jo povzročile institucije ali njihovi uslužbenci. V splošnem se je zoper sodbe Splošnega sodišča mogoče pritožiti samo preko Sodišča, vendar mora biti pritožba omejena na pravna vprašanja. Zoper 30 % odločb Splošnega sodišča je vložena pritožba.

Parlament in Svet lahko ustanovita specializirana sodišča, pridružena Splošnemu sodišču in pristojna za obravnavanje nekaterih kategorij tožb ali postopkov s specifičnih področij na prvi stopnji in odločanje o njih. Parlament in Svet ta sodišča ustanovita po rednem zakonodajnem postopku.

11. aprila 2024 je bila sprejeta [Uredba \(EU, Euratom\) 2024/2019 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije](#). Sprememba je namenjena prenosu pristojnosti za predhodne odločitve na številnih posebnih področjih (skupni sistem davkov na dodano vrednost, trošarine, carinski zakonik, tarifna uvrstitev blaga v kombinirano nomenklaturu, odškodnina in pomoč potnikom v primeru zavrnitve vkrcanja ali zamude ali odpovedi prevoza ter sistem EU za trgovanje z emisijami) s Sodišča na Splošno sodišče in za razširitev zahteve za pridobitev dovoljenja za pritožbo v primeru pritožb zoper nekatere odločbe Splošnega sodišča.

Splošno sodišče je leta 2024 rešilo 922 zadev, predloženih pa mu je bilo 786 novih zadev. Od teh je bilo 667 direktnih tožb (in sicer 268 o intelektualni in industrijski lastnini, 33 o državni pomoči in konkurenci ter 76 o javni upravi EU). Stranka, ki ne more plačati stroškov postopka, lahko zaprosi za brezplačno pravno pomoč (30 zadev v letu 2024). Zoper 35 % odločb so bile na Sodišču vložene pritožbe. Postopek je v povprečju trajal 18,5 meseca. Na dan 31. decembra 2024 je bilo nerešenih 1705 zadev.

NEKDANJE SODIŠČE ZA USLUŽBENCE EVROPSKE UNIJE

Sodišče za uslužbence Evropske unije (ustanovljeno leta 2004) je bilo pristojno sodišče v okviru Sodišča EU, za odločanje v sporih med institucijami EU in njihovimi zaposlenimi, kadar to ni spadalo v pristojnost nacionalnih sodišč. Da bi se povečalo skupno število sodnikov Sodišča, je bilo **Sodišče EU za uslužbence 1. septembra 2016** razpuščeno in z Uredbo (EU, Euratom) 2016/1192 Evropskega parlamenta in Sveta [o prenosu pristojnosti za odločanje o sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci](#)

vključeno v Splošno sodišče. Zadeve, ki so bile 31. avgusta 2016 pri Sodišču EU za uslužbenca še nerešene, so se 1. septembra 2016 prenesle na Splošno sodišče. Splošno sodišče je nadaljevalo obravnavo teh zadev v stanju, v kakršnem so bile na ta dan, pri čemer so bili še vedno veljavni postopkovni ukrepi, ki jih je sprejelo Sodišče EU za uslužbenca.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Sodišče je že leta 1990 z odločbo v zadevi, ki jo je predložil Parlament kot del zakonodajnega postopka o zdravstvenih ukrepih, ki jih je bilo treba sprejeti po jedrski nesreči v Černobilu leta 1986, Parlamentu priznalo pravico, da pri Sodišču vloži tožbe za razveljavitev sklepov Sveta ali Komisije, s katerimi zaščitijo svoje pristojnosti v zakonodajnem postopku.

Parlament in Svet lahko v skladu s členom 257 PDEU po rednem zakonodajnem postopku ustanovita **specializirana sodišča, ki so pridružena Splošnemu sodišču** in pristojna za obravnavanje nekaterih vrst tožb ali postopkov s specifičnih področij na prvi stopnji in odločanje o njih. Parlament in Svet odločata z uredbami, sprejetimi na predlog Komisije po posvetovanju s Sodiščem ali na zahtevo Sodišča po posvetovanju s Komisijo.

V skladu s členom 281(2) PDEU lahko določbe statuta Sodišča Evropske unije spremenita Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku (v obliki uredbe Evropskega parlamenta in Sveta). Primer sodelovanja Parlamenta je [zakonodajna resolucija z dne 27. februarja 2024 na podlagi predloga Sodišča z dne 30. novembra 2022](#) o spremembi statuta.

Parlament je ena od institucij, ki lahko v skladu s členom 263 PDEU (kot stranke) vložijo tožbo pri Sodišču.

V skladu s členom 218(11) PDEU lahko Parlament zaprosi Sodišče za mnenje o združljivosti predvidenega mednarodnega sporazuma s temeljnima pogodbama. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita Pogodbi. Parlament je na primer julija 2019 zaprosil za pravno mnenje o tem, ali so predlogi za pristop EU h Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima skladni s Pogodbama (gl. [mnenje 1/19 o Istanbulski konvenciji](#)).

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe kandidate za mesta sodnikov in generalnih pravobranilcev najprej oceni odbor sedmih oseb, od katerih eno predlaga Parlament (člen 255(2) PDEU in člen 128 Poslovnika Evropskega parlamenta) z resolucijo plenarnega zasedanja. Primer tega je sklep Parlamenta z dne 5. oktobra 2021 o predlogu za imenovanje Julie Laffranque v odbor, ustanovljen na podlagi člena 255 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Sodišče je 21. decembra 2020 v skladu s členom 3(1) Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 [Parlamentu, Svetu in Komisiji predložilo poročilo o delovanju Splošnega sodišča](#), ki ga je pripravil zunanji svetovalec. V skladu s členom 3(1) Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 mora biti v poročilu poudarek na uspešnosti Splošnega sodišča, nujnosti in učinkovitosti povečanja števila sodnikov na 54, uporabi in učinkovitosti virov ter ustanovitvi nadaljnjih specializiranih senatov in/ali drugih strukturnih spremembah.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve Evropskega parlamenta.

Christophe BEAUDOUIN / JAGODA KAROLINA MACIEJEWSKA / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
12/2025

1.3.10. PRISTOJNOSTI SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

Sodišče Evropske unije (CJEU) sestavljata dve sodišči, in sicer Sodišče ter Splošno sodišče, in zagotavlja različne vrste sodnega varstva, kot to določajo člen 19 [Pogodbe o Evropski uniji](#), členi od 251 do 281 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU), člen 136 pogodbe [Euratom](#) in Protokol št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije, ki je priložen temeljnima pogodbama.

SODIŠČE

A. Neposredni postopki proti državam članicam ali instituciji, organu, uradu ali agenciji Evropske unije

Sodišče razsoja v postopkih proti državam ali institucijam, ki niso izpolnile svojih obveznosti po pravu EU.

1. Postopki proti državam članicam zaradi neizpolnitve obveznosti

Te postopke začne:

- Komisija po predhodnem postopku (člen 258 PDEU), v katerem lahko država predloži svoje pripombe in obrazloženo mnenje ([1.3.8](#)),
- ali država članica proti drugi državi članici, potem ko je zadevo predložila Komisiji (člen 259 PDEU).

Vloga Sodišča Evropske unije:

- če Sodišče potrdi, da država ni izpolnila svojih obveznosti, mora država kršitve nemudoma odpraviti;
- če Sodišče, potem ko Komisija začne nov postopek, ugotovi, da država članica njegove sodbe ni izvršila, ji lahko naloži denarno sankcijo (fiksni pavšalni znesek in/ali periodično denarno kazen), višino zneska pa določi na predlog Komisije v skladu s členom 260 PDEU.

2. Postopki proti institucijam Evropske unije zaradi ničnosti in zaradi opustitve ukrepanja

Zadeva: primeri, ko tožnik zahteva, da se ukrep, ki naj bi bil v nasprotju s pravom EU, razglasi za ničnega (člen 263 PDEU), ali primeri kršitve prava EU, ko institucija, organ, urad ali agencija opusti ukrepanje (člen 265 PDEU).

Začetek postopka pred Sodiščem: postopke lahko začnejo države članice, institucije EU oziroma vsaka fizična ali pravna oseba, če se nanašajo na ukrep (zlasti uredbo, direktivo ali sklep), ki ga sprejme institucija, organ, urad ali agencija EU in je naslovljen nanje.

Vloga Sodišča Evropske unije: Sodišče akt razglasi za ničnega ali ugotovi, da je bilo ukrepanje opuščeno, s tem pa mora odgovorna institucija sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča (člen 266 PDEU).

3. Drugi direktni postopki

Ker je Splošno sodišče pristojno za vse tožbe v prvi stopnji iz členov 263, 265, 268, 270 in 272 PDEU, se le nekateri primeri vložijo neposredno pri Sodišču Evropske unije. To vključuje tožbe zoper sklepe Komisije o naložitvi kazni podjetjem (člen 261 PDEU) ter tožbe, določene v [Statutu Sodišča Evropske unije](#) (nazadnje spremenjen z [Uredbo \(EU, Euratom\) 2024/2019 o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije](#)). Člen 51 statuta Sodišča določa, da je z odstopanjem od pravila iz člena 256(1) PDEU Sodišče pristojno za tožbe iz členov 263 in 265 PDEU, ki jih katera od držav članic vložijo zoper:

- ukrepanja ali opustitev ukrepanja Evropskega parlamenta ali Sveta ali obeh institucij, kadar odločata skupaj, razen glede:
 - sklepov, ki jih Svet sprejme na podlagi tretjega pododstavka člena 108(2) PDEU;
 - aktov Sveta, sprejetih na podlagi uredbe Sveta o ukrepih trgovinske zaščite v smislu člena 207 PDEU;
 - aktov Sveta, s katerimi Svet uresničuje izvedbena pooblastila v skladu z drugim odstavkom člena 291 PDEU;
- ukrepanja ali opustitve ukrepanja Komisije na podlagi prvega odstavka člena 331 PDEU.

Sodišče je pristojno tudi za tožbe na podlagi istih členov, ki jih vložijo institucija EU zoper ukrepanja Evropskega parlamenta in Sveta ali obeh, kadar odločata skupaj, Komisije ali Evropske centralne banke oz. ki jih institucija EU vložijo zoper opustitev ukrepanja s strani teh institucij.

B. Posredni postopki: vprašanje veljavnosti, postavljeno na nacionalnem sodišču (člen 267 PDEU - predhodno odločanje)

Nacionalna sodišča običajno sama uporabijo pravo Evropske unije v primerih, ki to zahtevajo. Če pa je pred **nacionalnim sodiščem** postavljeno vprašanje razlage prava EU, lahko to sodišče zaprosi Sodišče za sprejetje predhodne odločbe. Če gre za sodišče najvišje stopnje, mora to sodišče vprašanje obvezno posredovati Sodišču. Nacionalno sodišče predloži vprašanje(a) o razlagi ali veljavnosti določb prava EU, navadno v obliki sklepa sodišča, v skladu z [nacionalnimi procesnimi določbami](#). Vendar je Sodišče v sodbi z dne 11. decembra 2018 v zadevi C-493/17 ([Weiss](#)) razsodilo, da mora „odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, zavrniti, če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava EU nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali če je problem hipotetičen oziroma če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore“. Sodno tajništvo zahtevo vroči strankam v nacionalnem postopku ter državam članicam in institucijam Evropske unije. Te lahko v dveh mesecih Sodišču predložijo svoje pisne pripombe.

C. Pristojnosti na drugi stopnji

Sodišče je pristojno tudi za obravnavanje pritožb zoper sodbe in sklepe Splošnega sodišča, omejenih na pravna vprašanja. Pritožbe nimajo odložilnega učinka.

Če je pritožba dopustna in utemeljena, Sodišče sodbo Splošnega sodišča razveljavi in v zadevi odloči samo ali pa mora zadevo vrniti Splošnemu sodišču, ki je na to odločitev vezano.

DOSEŽKI

Sodišče se je izkazalo za zelo pomemben dejavnik – nekateri bi rekli celo za gonilno silo – evropskega povezovanja.

A. Splošno

S sodbo z dne 5. februarja 1963 v zadevi 26–62 ([Van Gend & Loos](#)) je uvedlo načelo, da se pravo Skupnosti neposredno uporablja na sodiščih držav članic. Podobno je bila sodba z dne 15. julija 1964 v zadevi 6–64 ([Costa proti E.N.E.L.](#)) bistvena za opredelitev prava Skupnosti kot neodvisnega sistema, ki je nadrejen nacionalnim zakonskim določbam. Sodišče si je vedno pridrževalo končno pristojnost za določitev razmerja med pravom EU in nacionalnim pravom. Sodišče je v prelomnih zadevah *VanGend & Loos* in *Costa proti E.N.E.L.* razvilo temeljno doktrino primarnosti prava EU. V skladu s to doktrino je pravo Unije absolutno nadrejeno nacionalnemu pravu, nacionalna sodišča pa morajo to nadrejenost upoštevati v svojih odločbah. Sodišče je v sodbi z dne 17. decembra 1970 v zadevi 11-70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) razsodilo, da je pravo EU primarno tudi v razmerju do temeljnih pravic, ki jih zagotavljajo nacionalne ustave. Sodišče je v točki 3 obrazložitve svoje odločitve v tej zadevi navedlo: na veljavnost akta Skupnosti ali njegov učinek v državi članici ne morejo vplivati trditve, da je v nasprotju s temeljnimi pravicami, določenimi z ustavo te države, ali z načeli nacionalne ustavne ureditve. Sodišče je to doktrino potrdilo v poznejših zadevah (glej zadevo 106/77, [Simmenthal](#) (1978), zadevo 149/79, [Komisija proti Belgiji](#) (1980), skupni zadevi C–46/93 in C–48/93, [Brasserie du Pêcheur in Factortame II](#) (1996), zadeva C–473/93, [Komisija proti Luksemburgu](#) (1996) in zadeva C–213/07, [Michaniki](#) (2008)). Sodišče je v tej sodni praksi razvilo doktrinalne instrumente, s katerimi se sodiščem držav članic zagotavlja določena diskrecijska pravica, pri čemer se njihovi interesi resno obravnavajo. Poleg tega Sodišče včasih implicitno prilagodi svojo sodno prakso, da bi upoštevalo pomisleke sodišč držav članic. Znane so zadeve, v katerih je Sodišče pod pritiskom sodišč držav članic oblikovalo sodno prakso na področju temeljnih pravic: po ustanovitvi Evropskih skupnosti je Sodišče sprva nasprotovalo vključitvi temeljnih pravic v pravni red ES (zadeva 36/59, [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#) (1960)). Vendar so se ustavna sodišča držav članic temu uprla in Sodišče je svoj pristop spremenilo. Še preden sta nemško zvezno ustavno sodišče in italijansko ustavno sodišče sprejeli odločbi, je Sodišče v zadevi *Internationale Handelsgesellschaft* odločilo, da so temeljne pravice „del splošnih pravnih načel“.

B. V specifičnih zadevah

- Varstvo človekovih pravic: sodba z dne 14. maja 1974 v zadevi 4-73 ([Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisiji Evropskih skupnosti](#)), v kateri je Sodišče

navedlo, da so temeljne človekove pravice sestavni del splošnih pravnih načel, ki jih varuje Sodišče ([4.1.1](#)).

- Prosti pretok blaga: sodba z dne 20. februarja 1979 v zadevi 120/78 ([Cassis de Dijon](#)), v kateri je sodišče razsodilo, da se vsak izdelek, ki je zakonito proizveden in tržen v eni državi članici, načeloma lahko da na trg katere koli druge države članice.
- Prosto gibanje oseb: v sodbi z dne 15. decembra 1995 v zadevi C-415/93 ([Bosman](#)) je navedeno, da je profesionalni šport gospodarska dejavnost in da njenega izvajanja ne morejo ovirati pravila nogometnih zvez, ki urejajo prestopne igralcev ali omejujejo število državljanov drugih držav članic.
- Zunanja pristojnost Skupnosti: sodba z dne 31. marca 1971 v zadevi 22-70 ([Komisija proti Svetu](#)), s katero je bila Skupnosti priznana pravica, da sklepa mednarodne sporazume na področjih, za katera veljajo uredbe Skupnosti.
- Odgovornost za neizvedbo prenosa direktiv: Sodišče je v sodbi z dne 19. novembra 1991 v skupnih zadevah C-6/90 in C-9/90 ([Francovich in drugi](#)) razvilo še en temeljni koncept: država članica je odgovorna do posameznikov za škodo, ki jim je nastala zaradi tega, ker ta država članica ni prenesla direktive v nacionalno pravo ali tega ni storila pravočasno.
- Načelo sorazmernosti: Sodišče je v sodbi z dne 16. junija 2015 (zadeva C-62/14, [Gauweiler in drugi](#)) razsodilo, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna zakonodaja, in ne smejo presežati tega, kar je potrebno za uresničitev teh ciljev. Institucije in organi Unije morajo torej pretehtati različne interese zadevnih strani tako, da se preprečijo negativne posledice, ki so očitno nesorazmerne z zastavljenimi cilji (*Weiss*).
- Razlaga pogodb: Sodišče je v sodbi z dne 13. septembra 2005 v zadevi C-176/03 ([Komisija proti Svetu](#)) razglasilo, da lahko Evropska unija, po potrebi, sprejme kazenskopravne ukrepe za doseganje okoljevarstvenih ciljev. To sovпада z načelom, ki ga je določilo Sodišče, da se temeljne pogodbe ne smejo razlagati tako, temveč ob upoštevanju stanja integracije in njihovih ciljev. To načelo je omogočilo sprejetje zakonodaje na nekaterih področjih, ki niso zajeta v posebnih določbah temeljnih pogodb, kot je na primer boj proti onesnaževanju.
- Sodišče je tudi sprejelo številne sodbe v zvezi s socialno varnostjo (zadeva 43-75, [Defrenne](#) (1976) o enakem plačilu moških in žensk) ter zdravjem in varnostjo delavcev (zadeva C-173/99, [BECTU](#) (2001)).

C. Platforma pravosodne mreže EU

Leta 2017 ob 60. obletnici podpisa temeljnih pogodb v Rimu je bila na pobudo predsednika Sodišča Evropske unije in predsednikov ustavnih in vrhovnih sodišč držav članic ustanovljena [Sodna mreža Evropske unije](#).

Namenjena je spodbujanju izmenjave informacij o sodni praksi med sodelujočimi nacionalnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije. Nacionalna sodišča in Sodišče Evropske unije na spletišču, do katerega je dostop omejen, objavljajo informacije o sodni praksi, ki se nanaša na pravo EU, o vprašanih, ki so jih nacionalna sodišča Sodišču Evropske unije predložila v predhodno odločanje, ter o obvestilih in študijah.

Platforma Sodne mreže Evropske unije, ki je zasnovana sodelovalno, je na voljo v 24. uradnih jezikih Unije, na njej pa je zbrano delo sodnikov Sodišča Evropske unije in nacionalnih sodnikov v okviru njihovih dejavnosti. Sodniki imajo dostop do orodij, s katerimi lahko dajo svojo sodno prakso ter raziskovalno delo in analize na voljo svojim kolegom, da se izmenja znanje in poveča učinkovitost.

Platforma ima več kot 2000 uporabnikov z ustavnih in vrhovnih sodišč držav članic.

SPLOŠNO SODIŠČE ([1.3.9](#))

A. Pristojnosti Splošnega sodišča (člen 256 PDEU)

Sodišče Evropske unije sestavljata dve sodišči: [Sodišče](#) in [Splošno sodišče](#). Sodišče je izključno pristojno za spore med institucijami in za tožbe, ki jih vložijo države članice proti Parlamentu in/ali Svetu, Splošno sodišče pa je na prvi stopnji pristojno za vse druge tovrstne spore, zlasti za tožbe, ki jih vložijo posamezniki, in za tožbe držav članic proti Komisiji.

PDEU določa, da je Splošno sodišče pristojno za obravnavanje zadev iz členov 263, 265, 268, 270 in 272 PDEU na prvi stopnji, zlasti s spodaj navedenih področij, razen kadar postopek sprožijo države članice, institucije Unije ali Evropska centralna banka (v tem primeru je izključno pristojno Sodišče – člen 51 statuta Sodišča Evropske unije):

- tožbe za razglasitev ničnosti aktov institucij, organov, uradov ali agencij EU ali zaradi opustitve ukrepanja institucij, ki jih vložijo fizične ali pravne osebe (člena 263 in 265 PDEU);
- tožbe, ki jih države članice vložijo proti Komisiji;
- predlogi za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU na posebnih področjih (člen 50(b) Statuta);
- tožbe za povračilo škode, ki jo povzročijo institucije ali organi, uradi ali agencije EU ali njihovi uslužbenci (člen 268 PDEU);
- spori v zvezi s pogodbami, ki jih sklene Unija ali se sklenejo v njenem imenu in v katerih je izrecno določena pristojnost Splošnega sodišča (člen 272 PDEU);
- tožbe v zvezi z intelektualno lastnino, ki se vložijo proti Uradu Evropske unije za intelektualno lastnino (EUIPO) ali Uradu Skupnosti za rastlinske sorte;
- spori med Unijo in njenimi uslužbenci, vključno s spori med vsemi institucijami in vsemi organi, uradi ali agencijami na eni strani in njihovimi uslužbenci na drugi.

S statutom se lahko pristojnost Splošnega sodišča razširi na druga področja.

Zoper sodbe Splošnega sodišča na prvi stopnji se je sicer mogoče pritožiti na Sodišče, vendar mora biti pritožba **omejena na pravna vprašanja**.

B. Predhodno odločanje

Splošno sodišče je pristojno za predhodno odločanje (člen 267 PDEU) na področjih, določenih s statutom (člen 256(3) PDEU). Aprila 2024 so bile v statut (člen 50(b)) vključene nove določbe. [Splošno sodišče ima zdaj v posebnih primerih pristojnosti tudi za predhodne odločbe](#). Delni prenos pristojnosti za predhodno odločanje na Splošno

sodišče bi moral Sodišču omogočiti, da več časa in sredstev nameni preučevanju najpomembnejših predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

C. Pristojnost za pritožbe

Na sodbe Splošnega sodišča se je mogoče v roku dveh mesecev pritožiti, vendar mora biti pritožba omejena na pravna vprašanja.

SODIŠČE ZA USLUŽBENCE EVROPSKE UNIJE

S 1. septembrom 2016 so se spori med Unijo in njenimi uslužbenci prenesli na Splošno sodišče ([1.3.9](#)), s čimer je bilo Sodišče za uslužbence Evropske unije, ustanovljeno leta 2004, razpuščeno. Z [Uredbo \(EU, Euratom\) 2016/1192 o prenosu pristojnosti za odločanje o sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci na prvi stopnji na Splošno sodišče](#) je bil tako razveljavljen Sklep Sveta o ustanovitvi Sodišča za uslužbence Evropske unije. Zadeve, ki so bile na Sodišču za uslužbence še nerešene, so se prenesle na Splošno sodišče, ki je nadaljevalo obravnavo teh zadev v stanju, v kakršnem so bile ob prenosu, saj so zanje še nadalje veljale postopkovne določbe, ki jih je sprejelo Sodišče za uslužbence.

Določena je bila prehodna ureditev glede pritožb, ki so se obravnavale ob prenosu pristojnosti 1. septembra 2016 ali so se zoper odločbe Sodišča za uslužbence vložile pozneje. Splošno sodišče je še naprej pristojno za obravnavo in odločanje o omenjenih pritožbah. Prav tako se za te pritožbe še naprej uporabljajo členi od 9 do 12 priloge I k statutu Sodišča Evropske unije.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament in Svet lahko v skladu s členom 257 PDEU po rednem zakonodajnem postopku ustanovita **specializirana sodišča, ki so pridružena Splošnemu sodišču** in pristojna za obravnavanje nekaterih vrst tožb ali postopkov s specifičnih področij na prvi stopnji in odločanje o njih. Parlament in Svet odločata z uredbami, sprejetimi na predlog Komisije po posvetovanju s Sodiščem ali na zahtevo Sodišča po posvetovanju s Komisijo.

V skladu s členom 281 PDEU je statut Sodišča Evropske unije določen v ločenem [Protokolu št. 3](#), Parlament in Svet pa lahko [po rednem zakonodajnem postopku](#) spremenita določbe statuta. Parlament in Svet sta [nedavno pregledala zahtevo Računskega sodišča za spremembo Protokola št. 3](#).

Parlament je ena od institucij, ki lahko v skladu s členom 263 PDEU (kot stranka) vloži tožbo pri Sodišču.

V skladu s členom 218(11) PDEU lahko Parlament zaprosi Sodišče za mnenje o združljivosti predvidenega mednarodnega sporazuma s temeljnima pogodbama. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita Pogodbi.

JAGODA KAROLINA MACIEJEWSKA / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
12/2025

1.3.11. EVROPSKA CENTRALNA BANKA (ECB)

Evropska centralna banka (ECB) je osrednja institucija v ekonomski in monetarni uniji in je od 1. januarja 1999 pristojna za evropsko monetarno politiko v območju evra. ECB in vse nacionalne centralne banke EU tvorijo Evropski sistem centralnih bank (ESCB). Njegov glavni cilj je ohranjati stabilne cene. ECB je od leta 2014 v sklopu enotnega mehanizma nadzora pristojna za naloge v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij.

PRAVNA PODLAGA

- Člena 3 in 13 Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- glavne določbe so zajete v členih 3(1)(c), 119, 123, 127-134, 138-144, 219 in 282-284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Protokol (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke (ECB); Protokol (št. 16) o nekaterih določbah, ki se nanašajo na Dansko; priložen PEU in PDEU;
- Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (uredba o enotnem nadzornem mehanizmu – SSM);
- Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij (uredba o enotnem mehanizmu za reševanje).

ORGANIZACIJA IN DELOVANJE

V skladu s Pogodbama je glavna naloga ECB izvajanje monetarne politike v območju evra. Poleg tega so bile z uredbo o enotnem nadzornem mehanizmu novembra 2014 na ECB prenesene nekatere nadzorne funkcije za kreditne institucije.

A. Monetarna funkcija

ECB in nacionalne centralne banke vseh držav članic, vključno s tistimi, ki niso uvedle evra, tvorijo Evropski sistem centralnih bank (ESCB). Evrosistem pa vključuje le Evropsko centralno banko in nacionalne centralne banke tistih držav, ki so uvedle evro. PDEU se sklicuje na Evropski sistem centralnih bank in ne na Evrosistem, saj je bila oblikovana s predpostavko, da bodo sčasoma vse države članice sprejele evro. Za države članice, ki evra še niso sprejele (zaradi odstopanja ali izvzetja), nekatere pogodbene določbe, ki se nanašajo na Evropski sistem centralnih bank, ne veljajo, kar pomeni, da se splošna sklicevanja na Evropski sistem centralnih bank v pogodbi dejansko nanašajo predvsem na Evrosistem. Neodvisnost ECB je zapisana v členu 130 PDEU: „Pri izvajanju svojih pooblastil ter opravljanju nalog in dolžnosti po pogodbah in statutu ESCB in ECB ne smejo niti Evropska centralna banka niti nacionalne centralne banke, pa tudi noben član njihovih organov odločanja zahtevati ali sprejemati navodil

od institucij, organov, uradov ali agencij Unije, vlad držav članic ali katerih koli drugih organov.“

1. Organi odločanja

Organi odločanja ECB so svet, izvršilni odbor in razširjeni svet, ki skupaj vodijo Evropski sistem centralnih bank.

a. Svet

Svet ECB sestavljajo člani izvršilnega odbora ECB in guvernerji nacionalnih centralnih bank držav članic, katerih valuta je evro, ter oblikuje monetarno politiko in potrebne smernice za njeno izvajanje. Ta organ sprejema poslovnik ECB, opravlja svetovalne funkcije in odloča o tem, kako bo Evropski sistem centralnih bank zastopan na področju mednarodnega sodelovanja. Nekatera pooblastila lahko tudi prenese na izvršilni odbor. Običajno se sestaja dvakrat mesečno in ima mesečni sistem glasovalnih pravic. Guvernerji iz držav, razvrščenih na prvih pet mest (glede na velikost gospodarstva in finančnega sektorja), si delijo štiri glasovalne pravice, preostalih 15 držav pa 11. Poleg guvernerjev nacionalnih centralnih bank imajo člani izvršilnega odbora ECB stalne glasovalne pravice.

b. Izvršilni odbor

Izvršilni odbor sestavljajo predsednik, podpredsednik in štirje drugi člani, ki jih na priporočilo Sveta in po predhodnem posvetovanju s Parlamentom in svetom ECB imenuje Evropski svet s kvalificirano večino. Mandat traja osem let in ni obnovljiv. Izvršilni odbor vodi tekoče posle ECB in izvaja monetarno politiko v skladu s smernicami in sklepi, ki jih sprejme svet ECB. Prav tako daje navodila nacionalnim centralnim bankam in pripravlja seje sveta ECB.

c. Razširjeni svet

Razširjeni svet je tretji organ odločanja ECB, vendar le, dokler bodo obstajale države članice, ki še niso uvedle evra. Sestavljajo ga predsednik in podpredsednik ECB ter guvernerji nacionalnih centralnih bank vseh držav članic. Ostali člani izvršilnega odbora lahko sodelujejo na sestankih razširjenega sveta, vendar nimajo glasovalnih pravic.

2. Cilji in naloge

V skladu s členom 127(1) PDEU je poglobitveni cilj Evropskega sistema centralnih bank ohraniti stabilnost cen, podpira pa tudi splošno ekonomsko politiko Unije, s čimer prispeva k doseganju ciljev Unije iz člena 3 PEU. Ukrepa po načelu odprtega tržnega gospodarstva s svobodno konkurenco in ob upoštevanju načel iz člena 119 PDEU. Njegove temeljne naloge so: opredelitev in izvajanje monetarne politike Unije, opravljanje deviznih poslov v skladu z določbami člena 219 PDEU, imetništvo in upravljanje uradnih deviznih rezerv držav članic ter podpiranje nemotenega delovanja plačilnih sistemov.

3. Pristojnosti in instrumenti

ECB ima izključno pravico odobriti izdajanje evrskih bankovcev. Države članice lahko izdajajo evrske kovance, pri čemer mora ECB odobriti obseg izdajanja (člen 128 PDEU). Sprejema uredbe in odločbe, ki so potrebne za izvajanje nalog Evropskega sistema centralnih bank v skladu s primarnima pogodbama in statutom ECB. Daje tudi priporočila in pripravlja mnenja (člen 132 PDEU). Z ECB se je treba posvetovati

o vseh predlaganih aktih EU, ki sodijo na področje njenih pristojnosti, nacionalni organi pa se morajo z njo posvetovati glede vseh osnutkov pravnih predpisov, ki sodijo na področje njene pristojnosti (člen 127(4) PDEU). Lahko predloži mnenja o vprašanih, o katerih je bila zaprosena za mnenje. Mnenje podaja tudi glede sklepov, s katerimi se določijo skupna stališča, ter ukrepov v zvezi z enotnim zastopanjem evro območja v mednarodnih finančnih institucijah (člen 138 PDEU). ECB ob pomoči nacionalnih centralnih bank zbira potrebne statistične podatke od pristojnih nacionalnih organov ali neposredno od gospodarskih subjektov (člen 5 statuta ECB). Statut ECB navaja različne instrumente, ki jih lahko uporabi za opravljanje svojih monetarnih funkcij. ECB in nacionalne centralne banke lahko odpirajo račune za kreditne institucije, osebe javnega prava in druge udeležence na trgu ter sprejemajo sredstva kot zavarovanje. ECB lahko izvaja operacije odprtega trga in kreditne posle ter zahteva minimalne rezerve. Svet ECB lahko z dvotretjinsko večino odloča tudi o drugih instrumentih monetarnega nadzora. Vendar člen 123 PDEU prepoveduje denarno financiranje in določa omejitve uporabe instrumentov denarne politike. ECB lahko zagotovi infrastrukturo in sprejme nadzorne ukrepe za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov. Lahko tudi vzpostavlja odnose s centralnimi bankami in finančnimi institucijami v drugih državah ter z mednarodnimi organizacijami.

4. Države članice z odstopanjem ali izvzetjem

Členi od 139 do 144 PDEU navajajo posebne določbe za države članice, ki morajo v skladu s pogodbo sprejeti evro, vendar še niso izpolnile ustreznih pogojev („države članice z odstopanjem“). Nekatere pogodbene določbe, npr. o ciljih in nalogah Evropskega sistema centralnih bank (člen 127(1), (2), (3) in (5) PDEU) ter izdajanju evrskih kovancev (člen 128 PDEU), za te države članice ne veljajo, Danski pa je bilo odobreno izvzetje, zato se ji v skladu s Protokolom št. 16 k PDEU območju evra ni treba pridružiti.

B. Nadzorna funkcija

ECB je od novembra 2014 pristojna za nadzor nad vsemi kreditnimi institucijami v državah članicah, ki sodelujejo v enotnem mehanizmu nadzora, bodisi neposredno za največje banke bodisi posredno za druge kreditne institucije. Pri tem tesno sodeluje z drugimi subjekti v evropskem sistemu finančnega nadzora (ESFS). Evropski sistem finančnega nadzora sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi držav članic, ki so del območja evra. V njem lahko sodelujejo tudi pristojni organi držav članic zunaj evrskega območja. ECB neposredno nadzoruje največje banke, nacionalni nadzorniki pa še naprej spremljajo vse ostale banke.

1. Nadzorni odbor

Nadzorni svet sestavljajo predsednik, podpredsednik, štirje predstavniki ECB (ni nujno, da se njihove naloge neposredno nanašajo na monetarno funkcijo ECB) in po en predstavnik nacionalnega pristojnega organa vsake države članice, ki sodeluje v enotnem nadzornem mehanizmu. Evropski parlament mora potrditi predsednika in podpredsednika, ki ju imenuje ECB. Nadzorni svet sprejema odločitve z navadno večino in je notranji organ, zadolžen za načrtovanje, pripravo in izvajanje nadzornih funkcij, prenesenih na ECB. Pripravlja dokončne osnutke nadzornih sklepov in jih predloži svetu ECB. Ti sklepi so sprejeti, če jih svet ECB v določenem časovnem okviru ne zavrne. Če se država članica, ki ni v območju evra, ne strinja z osnutkom sklepa

nadzornega sveta, se uporabi poseben postopek, zadevna država članica pa lahko celo zaprosi za prekinitev tesnega sodelovanja.

2. Cilji in naloge

Naloge ECB kot bančnega nadzornika vključujejo izdajanje in odvzemanje dovoljenj kreditnim institucijam, zagotavljanje skladnosti z bonitetnimi zahtevami, izvajanje nadzornih pregledov in sodelovanje v dopolnilnem nadzoru finančnih konglomeratov. Prav tako mora obravnavati sistemska in makrobonitetna tveganja.

3. Pristojnosti in instrumenti

ECB ima v vlogi nadzornika preiskovalna pooblastila (zahtevanje informacij, splošne preiskave in inšpekcijski pregled na kraju samem) in posebna nadzorna pooblastila (npr. izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam). Pooblaščen je za nalaganje upravnih sankcij, od kreditnih institucij pa lahko tudi zahteva, da vzdržujejo večje kapitalske rezerve.

C. Druge funkcije

Na ECB se dodatne naloge prenesejo tudi z drugimi pravnimi podlagami. S pogodbo o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost (ki velja od septembra 2012) so bile na ECB prenesene nekatere naloge v zvezi z dodeljevanjem finančne pomoči, zlasti ocenjevanje in analiziranje. V skladu z ustanovitvenima uredbama Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB), ki je pristojen za makrobonitetni nadzor finančnega sistema v EU, ECB temu odboru zagotavlja sekretariat in predsednik ECB je obenem tudi predsednik ESRB. ECB ima posvetovalno vlogo pri ocenjevanju načrtov za reševanje kreditnih institucij v skladu z direktivo o sanaciji in reševanju bank ter uredbo o enotnem mehanizmu za reševanje. V okviru enotnega mehanizma za reševanje ocenjuje, ali določena kreditna institucija propada oziroma bo verjetno propadla, in o tem obvesti Komisijo in enotni odbor za reševanje.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Predsednik ECB Parlamentu poroča o monetarnih zadevah na podlagi dialoga o monetarni politiki, ki poteka vsako četrletje. ECB prav tako pripravi letno poročilo o denarni politiki, ki se predstavi v Parlamentu, ki nato o tem poročilu sprejme resolucijo. Poslanci lahko na ECB naslovijo vprašanja za pisni odgovor. Junija 2023 sta ECB in Evropski parlament podpisala [izmenjavo pisem](#) med obema institucijama o strukturiranju teh praks in drugih neformalnih dogovorih za interakcijo na področju centralnega bančništva. S Parlamentom se tudi posvetuje v [postopku imenovanja članov izvršilnega odbora ECB](#).

Zaradi novih nadzornih pristojnosti ECB zanjo veljajo tudi dodatne zahteve v zvezi z odgovornostjo v skladu z uredbo o enotnem nadzornem mehanizmu. Praktični vidik izvajanja teh obveznosti je opredeljen v medinstitucionalnem sporazumu med Parlamentom in ECB. Določbe glede odgovornosti vključujejo navzočnost predsednika nadzornega sveta na sejah Odbora za ekonomske in monetarne zadeve, odgovarjanje na vprašanja, ki jih poda Parlament ter, na zahtevo, zaupne ustne razprave

s predsednikom in podpredsednikom pristojnega odbora. ECB tudi pripravi letno poročilo o nadzoru, ki ga Parlamentu predstavi predsednik nadzornega sveta.

Giacomo Loi / Maja Sabol
10/2025

1.3.12. RAČUNSKO SODIŠČE

Računsko sodišče je pristojno za revidiranje financ Unije. Kot zunanji revizor EU pomaga izboljševati finančno poslovanje EU in deluje kot neodvisni varuh finančnih interesov Unije.

PRAVNA PODLAGA

- Členi od 285 do 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
- Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (gl. zlasti naslov XIV o zunanji reviziji in razrešnici).

SESTAVA

A. Člani

1. Število

Računsko sodišče ima po enega člana iz vsake države članice EU (s Pogodbo iz Nice je bil uradno potrjen postopek, ki se je do takrat uporabljal), torej jih je načeloma 27.

2. Kvalifikacije

Člani morajo:

- biti v svoji državi aktualni ali nekdanji člani zunanjih revizijskih organov ali pa biti posebej kvalificirani za to funkcijo,
- dokazati, da o njihovi neodvisnosti ni nobenega dvoma.

3. Postopek imenovanja

- Vsaka država članica EU priporoči kandidata za sedež, ki ji pripada v Računskem sodišču. Svet EU te kandidate nato po posvetovanju z Evropskim parlamentom uradno imenuje za člane Računskega sodišča.

4. Mandat

Mandat članov traja šest let in se lahko podaljša.

5. Status

Člani uživajo enake privilegije in imunitete kot sodniki Sodišča Evropske unije.

6. Naloge

Člani morajo biti pri opravljanju svojih nalog popolnoma neodvisni. To pomeni, da:

- ne smejo zahtevati ali prejemati navodil od zunanjih virov,
- se morajo vzdržati vseh dejanj, ki so nezdružljiva z njihovimi nalogami,
- ne smejo opravljati nobene druge poklicne plačane ali neplačane dejavnosti,
- jih lahko Sodišče Evropske unije razreši, če te zahteve prekršijo.

B. Organizacija

Člani Računskega sodišča izmed sebe izvolijo predsednika za obdobje treh let, ki se lahko podaljša.

Računsko sodišče je organizirano v petih senatih, vsak od njih pa je pristojen za specifična področja odhodkov in prihodkov:

- Senat I: trajnostna raba naravnih virov.
- Senat II: naložbe v kohezijo, rast in vključevanje.
- Senat III: zunanji ukrepi, varnost in pravica.
- Senat IV: regulacija trgov in konkurenčno gospodarstvo.
- Senat V: financiranje in upravljanje Unije.

Vsak senat ima dve glavni nalogi:

- sprejemanje posebnih poročil, posebnih letnih poročil in mnenj,
- priprava osnutkov ugotovitev za letna poročila o splošnem proračunu EU in Evropskem razvojnem skladu ter priprava osnutkov mnenj, ki jih sprejme kolegij Računskega sodišča.

Računsko sodišče ima sedež v Luxembourggu in okrog 900 zaposlenih.

PRISTOJNOSTI

A. Revizije Računskega sodišča

1. Področje pristojnosti

Med pristojnosti Računskega sodišča spada revizija računovodskih izkazov vseh prihodkov oziroma odhodkov Evropske unije ter njenih organov. Revizije opravlja, da pridobi razumno zagotovilo o naslednjih vidikih:

- zanesljivost letnih računovodskih izkazov Evropske unije (finančna revizija),
- zakonitost in pravilnost z njimi povezanih transakcij (revizija skladnosti) ter
- pravilnost finančnega poslovanja (revizija smotrnosti).

2. Revizijske metode

Nadzor Računskega sodišča je stalen, revizije pa se lahko opravijo pred pripravo zaključnega računa za posamezno proračunsko leto. Revizije temeljijo na dokumentaciji in se lahko opravijo v prostorih:

- institucij in agencij EU,
- vsakega organa, ki v imenu EU upravlja prihodke in odhodke,
- vsake fizične ali pravne osebe, ki prejme sredstva iz proračuna EU.

V državah članicah se revizija opravi v sodelovanju z nacionalnimi vrhovnimi revizijskimi institucijami. Revidirani subjekti morajo Računskemu sodišču predložiti vso dokumentacijo in vse informacije, ki jih potrebuje za opravljanje svojih nalog.

Računsko sodišče nima preiskovalnih pooblastil, zato o primerih morebitnih goljufij in korupcije poroča Evropskemu uradu za boj proti goljufijam in/ali Evropskemu javnemu tožilstvu, ki zadeve nato obravnava v skladu s svojimi pristojnostmi.

3. Revizijska poročila

Računsko sodišče po svojih revizijah objavi:

- letna poročila o izvrševanju proračuna EU in Evropskega razvojnega sklada, vključno z izjavo o zanesljivosti, pri čemer se osredotoči na skladnost in pravilnost (najkasneje do 15. novembra), od leta 2022 se vidiki smotrnosti ponovno obravnavajo v okviru letnih poročil in posebnih poročil (v nasprotju z leti 2019–2021, ko je bilo izdano letno poročilo o smotrnosti proračuna EU),
- posebna letna poročila o agencijah, decentraliziranih organih in skupnih podjetjih EU,
- posebna poročila o izbranih temah, zlasti o vprašanih dobrega finančnega poslovanja in specifične porabe ali področij politike,
- preglede, ki zajemajo politike in upravne teme s širšega vidika, predstavljajo analizo področij ali vprašanj, ki še niso bila revidirana, ali so dejstvena podlaga za nekatere teme.

B. Svetovalne pristojnosti

V skladu s členom 287(4) PDEU lahko druge institucije kadar koli zaprosijo Računsko sodišče za mnenje. Njegovo mnenje je obvezno, kadar Svet:

- sprejema finančne uredbe, v katerih se določi postopek za pripravo in izvrševanje proračuna ter za predložitev in revizijo računovodskih izkazov,
- določa načine in postopke, s katerimi se lastna sredstva Unije dajo na razpolago Komisiji,
- določa pravila glede pristojnosti finančnih nadzornikov, odredbodajalcev in računovodij ali
- sprejema ukrepe za preprečevanje goljufij.

Mnenja Računskega sodišča so svetovalne narave in niso pravno zavezujoča.

[LETNO POROČILO RAČUNSKEGA SODIŠČA ZA LETO 2024](#)

A. Izvrševanje rednega proračuna EU

Splošna stopnja napake pri odhodkih se je s 3,0 % v letu 2021 povečala na 4,2 % v letu 2022 oziroma na 5,6 % v letu 2023, v letu 2024 pa je nato padla na 3,6 %. 68,9 % revidirane porabe so bili odhodki z visokim tveganjem, kar pomeni predvsem plačila na podlagi povračil, za katera veljajo zapletena pravila in merila za upravičenost. Tovrstna plačila se pogosto izvajajo v okviru kohezijske politike in programov za razvoj podeželja, ki jih deljeno upravljajo Komisija in države članice.

Stopnja napake za to vrsto plačil je ocenjena na 5,2 % (v primerjavi s 7,9 % v letu 2023, 6 % v letu 2022 in 4,7 % v letu 2021), kar je nad pragom pomembnosti, in je bila označena za „vseobsegajočo“. Računsko sodišče je zato že šesto leto zapored izdalo negativno

mnenje o zakonitosti in pravilnosti proračunskih odhodkov (in ne mnenje s pridržkom kot za leta 2016, 2017 in 2018), v katerem je ugotovilo, da so napake na področjih upravičenosti in javnega naročanja največ prispevale k ocenjeni stopnji napake.

B. Izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost

Računsko sodišče poleg revizije porabe v okviru rednega proračuna EU spremlja, kako se izvaja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ocenjuje, ali so plačila vezana na doseganje dogovorjenih mejnikov in ciljev. Njegova naloga je zagotoviti, da pristop k izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na smotrnosti, prinaša učinkovite rezultate ter da se sredstva EU uporabljajo pravilno in pregledno. V ta namen Računsko sodišče pripravlja vrsto poročil o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost.

Računsko sodišče je revidiralo 222 mejnikov in 173 ciljev, vključenih v 28 plačil nepovratnih sredstev, izvršenih v letu 2024, v višini 59,9 milijarde EUR, da bi ocenilo, ali so skladni s pogoji za plačilo in upravičenost. Izdalo je tudi mnenje s pridržkom o zakonitosti in pravilnosti odhodkov, povezanih z mehanizmom za okrevanje in odpornost. Omenjeni so bili naslednji kvalitativni in kvantitativni elementi:

- na 12 od 395 preučenih mejnikov in ciljev so vplivale ugotovitve, katerih finančni učinek je presegel prag pomembnosti;
- šest mejnikov, povezanih s petimi plačili, ni bilo zadovoljivo izpolnjenih;
- v štirih primerih so bili mejniki ali cilji nejasno opredeljeni;
- v enem primeru je prišlo do dvojnega financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, en cilj pa je bil razveljavljen;
- nekateri projekti so se začeli izvajati pred februarjem 2020, ko se je začelo obdobje upravičenosti;
- nekatere države članice niso takoj izvedle večine neizvedenih revizijskih priporočil Komisije, povezanih s ključnimi in zelo pomembnimi ugotovitvami;
- sledljivost sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost ni sistematično zagotovljena v vseh državah članicah.

Računsko sodišče je Komisiji podalo dve priporočili:

- naj razširi obseg pregledov, opravljenih med predhodnimi ocenami;
- naj obravnava zamude držav članic pri izvajanju priporočil Komisije iz njenih revizij.

C. Smotrnost izvrševanja proračuna EU

Računsko sodišče od leta 2022 ni več pripravilo ločenega letnega poročila o smotrnosti, temveč je vidike izvrševanja proračuna, povezane s smotrnostjo, vključilo v poglavje 3 svojega letnega poročila. Poglavje je sestavljeno iz dveh glavnih delov.

- **Del 1** vsebuje pregled rezultatov 28 posebnih poročil Računskega sodišča iz leta 2024 na petih strateških področjih, in sicer:
 - odziv EU na okrevanje po krizi;
 - gospodarska konkurenčnost EU;
 - odpornost na grožnje za varnost EU;

- podnebne spremembe, okolje in naravni viri ter
- fiskalne politike in javne finance.

Po povzetku ključnih sporočil za vsako področje so v letnem poročilu navedeni primeri ukrepov, ki jih je Komisija sprejela v odziv na posebna poročila, ter povzeti odzivi Evropskega parlamenta in Sveta.

- **Del 2** vsebuje več informacij o smotrnosti programov v okviru večletnega finančnega okvira s poudarkom na razdelku 1 (Enotni trg, inovacije in digitalno) in naslednjih programih v vzorcu: Obzorje Evropa, Instrument za povezovanje Evrope (IPE), vesoljski program EU in InvestEU.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Računsko sodišče je bilo na pobudo Evropskega parlamenta ustanovljeno leta 1977, institucija EU pa je postalo leta 1993. Od takrat Evropskemu parlamentu in Svetu pomaga pri nadzoru nad izvrševanjem proračuna. Letna in posebna poročila Računskega sodišča so podlaga za letni sklep Parlamenta o razrešnici.

Člani Računskega sodišča so vabljeni na seje odborov, da predstavijo svoja poročila in odgovarjajo na vprašanja poslancev Evropskega parlamenta. Vabljeni so predvsem na seje Odbora za proračunski nadzor (CONT), pa tudi na seje, ki jih odbor CONT organizira skupaj z enim ali več posebnimi odbori. Če zadevno poročilo ni zelo pomembno za odbor CONT, se lahko včasih predloži samo posebnemu odboru. Računsko sodišče in odbor CONT se vsako leto sestaneta, da razpravljata o svojih prednostnih nalogah in letnem delovnem programu Računskega sodišča, podrobnih dogovorih o sodelovanju ipd. Enkrat letno se predsednik Računskega sodišča udeleži seje konference predsednikov odborov Evropskega parlamenta, da predstavi letni delovni program Računskega sodišča in vse odbore povabi, naj podajo predloge za pripravo naslednjega revizijskega programa. Parlament predloge o tem predstavi tudi v svojih letnih resolucijah o razrešnici za Računsko sodišče.

Parlament sodeluje tudi pri imenovanju članov Računskega sodišča. V njegovem odboru CONT potekajo predstavitve kandidatov za člane Računskega sodišča, glasujejo o njihovem imenovanju in pripravijo priporočilo za plenarno zasedanje, ki nato o njihovem imenovanju glasuje v dveh (v praksi včasih treh) mesecih od prejema kandidature.

Poleg tega so strokovno znanje in izkušnje Računskega sodišča v pomoč poslancem pri pripravi zakonodaje o finančnih zadevah.

Za več informacij o tej temi obiščite spletišče [Odbora za proračunski nadzor](#).

Vera Milicevic
04/2026

1.3.13. EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je posvetovalni organ Evropske unije s sedežem v Bruslju, ki ga sestavlja 329 članov. Mnenje odbora se zahteva v okviru obveznega posvetovanja na področjih, opredeljenih v pogodbah, ali v okviru prostovoljnega posvetovanja s Komisijo, Svetom ali Parlamentom. Mnenje lahko da tudi na lastno pobudo, njegovi člani pa niso vezani na nikogaršnja navodila. Svoje naloge morajo opravljati popolnoma neodvisno in v splošnem interesu Evropske unije.

PRAVNA PODLAGA

- Člen 13(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU),
- členi od 300 do 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- [Sklep Sveta \(EU\) 2019/853 o določitvi sestave Evropskega ekonomsko-socialnega odbora](#) in poznejši sklepi Sveta o imenovanju članov EESO na predlog različnih držav članic,
- [Sklep Sveta \(EU\) 2025/2044 o imenovanju članov Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za obdobje od 29. septembra 2025 do 20. septembra 2030.](#)

SESTAVA

A. Število in razdelitev mest po državah (člen 301 PDEU in Sklep Sveta (EU) 2019/853 o določitvi sestave Evropskega ekonomsko-socialnega odbora).

[Odbor](#) ima trenutno 329 članov iz držav članic, in sicer:

- po 24 za Nemčijo, Francijo in Italijo;
- po 21 za Poljsko in Španijo;
- 15 za Romunijo;
- po 12 za Avstrijo, Belgijo, Bolgarijo, Češko, Grčijo, Madžarsko, Nizozemsko, Portugalsko in Švedsko;
- po 9 za Hrvaško, Dansko, Finsko, Irsko, Litvo in Slovaško;
- po 7 za Estonijo, Latvijo in Slovenijo;
- po 6 za Luksemburg in Ciper;
- 5 za Malto.

Po izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije se je skupno število članov odbora s 1. februarjem 2020 zmanjšalo s 350 na 329.

B. Postopek imenovanja (člen 302 PDEU)

Svet imenuje člane odbora s kvalificirano večino na podlagi predlogov držav članic (kot v [tem primeru](#)). Svet se o teh imenovanjih posvetuje s Komisijo (člen 302(2) PDEU). Države članice morajo zagotoviti ustrezno zastopanost različnih

kategorij gospodarskih in socialnih dejavnosti. Običajno je tretjina mest namenjena delodajalcem, tretjina delojemalcem in tretjina drugim skupinam (kmetje, trgovci, svobodni poklici, potrošniki itd.).

Po Lizbonski pogodbi (člen 301 PDEU) je 350 največje dovoljeno število članov Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, kar je bilo za kratek čas preseženo med julijem 2013 in septembrom 2015 zaradi pridružitve Hrvaške 1. julija 2013. Z dodatnimi devetimi novimi sedeži za novo državo članico se je skupno članstvo povečalo na 353 (s 344). Sestava odbora je bila po pristopu Hrvaške prilagojena s [Sklepom Sveta \(EU\) 2015/1157](#): število članov Estonije, Cipra in Luksemburga se je zmanjšalo za enega na državo, s čimer je bilo odpravljeno neskladje med največjim dovoljenim številom članov EESO, ki ga določa prvi odstavek člena 301 PDEU, in številom članov po pristopu Hrvaške. Število članov za Luksemburg in Ciper se je zato zmanjšalo s šest na pet, število estonskih članov pa s sedem na šest. S [Sklepom Sveta \(EU\) 2019/853](#) je bila določena končna sestava Ekonomsko-socialnega odbora v skladu z razdelitvijo sedežev v Odboru regij, ki ima prav tako 329 članov. Upoštevan je bil tudi izstop Združenega kraljestva iz EU, zaradi katerega se je sprostilo 24 sedežev. Število članov za Luksemburg in Ciper se je zato ponovno povečalo s pet na šest, število estonskih članov pa s šest na sedem.

C. Vrsta mandata (člen 301 PDEU)

Člane predlagajo vlade držav članic, imenuje pa jih Svet za obdobje petih let, z možnostjo ponovnega imenovanja (člen 302 PDEU). Izbrani so iz evropskih gospodarskih in socialnih interesnih skupin. Mandat članov je bil zadnjič obnovljen oktobra 2025 za mandatno obdobje 2025–2030 (Sklep Sveta (EU) 2025/2044 z dne 29. septembra 2025 o imenovanju članov Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za obdobje od 29. septembra 2025 do 20. septembra 2030).

Člani pripadajo eni do treh skupin:

- [delodajalci](#) (I. skupina),
- [delojemalci](#) (II. skupina),
- [organizacije civilne družbe](#) (III. skupina).

Člani morajo svoje naloge opravljati popolnoma neodvisno in v splošnem interesu Unije (člen 300(4) PDEU). Vsakič, ko se ob koncu mandata izprazni mesto člana ali nadomestnega člana Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, je potreben ločen sklep Sveta o nadomestitvi tega člana.

ORGANIZACIJA IN POSTOPKI

Evropski ekonomsko-socialni odbor ni institucija v smislu člena 13(1) PEU, vendar člen 13(4) določa, da Odbor pomaga Parlamentu, Svetu in Komisiji s svetovanjem.

- Odbor izmed svojih članov izvoli predsednika in predsedstvo za obdobje dveh let in pol,
- sprejme svoj poslovnik in
- se lahko sestane na lastno pobudo, a to običajno stori na poziv Sveta ali Komisije.

- Za pomoč pri pripravi mnenj ima naslednjih šest strokovnih skupin za različna področja dejavnosti Unije, ustanavlja pa lahko tudi pododbore za obravnavo posameznih vprašanj:
 - strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje ([NAT](#)),
 - strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo ([ECO](#)),
 - strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo ([SOC](#)),
 - strokovna skupina za zunanje odnose ([REX](#)),
 - strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo ([INT](#)),
 - strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo ([TEN](#)).

Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru pomaga generalni sekretariat pod vodstvom generalnega sekretarja, ki poroča predsedniku. Generalni sekretariat članom odbora zagotavlja politično, komunikacijsko, organizacijsko, jezikovno in materialno podporo. V generalnem sekretariatu je približno 700 zaposlenih. Evropski ekonomsko-socialni odbor zaradi večje učinkovitosti deli storitve stalnega sekretariata v Bruslju s sekretariatom Odbora regij (o njegovem sedežu v Bruslju glej Protokol št. 6 o določitvi sedežev institucij, priložen Lizbonski pogodbi). Poleg tega je predsedstvo Parlamenta v okviru proračunskega postopka za leto 2014 z Odborom sklenilo sporazum, da bi skupaj dosegli večjo učinkovitost na področju prevajanja. Ta sklep je bil v skladu s členom 314(1) PDEU, ki določa, da: „[...] vse institucije [...] pripravijo načrt svojih odhodkov za naslednje proračunsko leto. Komisija združi te načrte v predlogu proračuna.“ Odbor ima letni upravni proračun, ki spada v oddelek VI proračuna EU pod „druge institucije“ in je leta 2024 znašal 164,9 milijona EUR – [3,9 % več kot proračun za leto 2023](#).

Evropski ekonomsko-socialni odbor preko zapovrstnih sporazumov o upravnem sodelovanju tesno sodeluje z Evropskim odborom regij pri upravnih zadevah, da lahko učinkovito upravlja svoj dodeljeni delež proračuna EU. Ti sporazumi predvidevajo upravno sodelovanje in omogočajo združevanje človeških in finančnih virov na področjih logistike (stavbe, varnost, tiskarna itd.), informacijske tehnologije in prevajanja.

1. novembra 2021 je začel veljati novi petletni sporazum o sodelovanju med EESO in Evropskim odborom regij, ki temelji na skupnih službah. S tem sporazumom se dodatno razširja tudi obseg skupnih dejavnosti, saj se v skupne službe vključujeta tudi sprejem in razdeljevanje pošte. Skoraj polovica zaposlenih odbora EESO – leta 2023 jih je bilo 671 – dela v skupnih službah.

PRISTOJNOSTI

Evropski ekonomsko-socialni odbor je bil ustanovljen z Rimskima pogodbama iz leta 1957, da bi k oblikovanju skupnega trga pritegnili gospodarske in socialne interesne skupine ter zagotovili institucionalne mehanizme za poročanje Komisiji in Svetu ministrov o evropskih vprašanjih. Enotni evropski akt (1986) in Maastrichtska pogodba

(1992) sta razširila število področij, ki se posredujejo odboru, Amsterdamska pogodba pa je ta področja še dodatno razširila in omogočila, da se Parlament z njim posvetuje. Ekonomsko-socialni odbor v povprečju pripravi 170 posvetovalnih dokumentov in mnenj na leto, od tega jih je približno 15 % izdanih na lastno pobudo. Mnenja se objavijo v Uradnem listu. Odbor ima tudi svetovalno vlogo (člen 300 PDEU). Njegova naloga je, da institucijam, ki so pristojne za sprejemanje odločitev Unije, posreduje mnenja predstavnikov gospodarskih in socialnih dejavnosti.

A. Mnenja, podana na zahtevo institucij Unije

1. Obvezno posvetovanje

Pogodba o delovanju Evropske unije na nekaterih področjih določa, da se lahko odločitev sprejme le po tem, ko se Svet ali Komisija posvetujeta z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom. Ta področja so:

- kmetijska politika (člen 43),
- prosti pretok oseb in storitev (členi 46, 50 in 59),
- prometna politika (členi 91, 95 in 100),
- uskladitev posrednega obdavčevanja (člen 113),
- približevanje zakonodaje za enotni trg (člena 114 in 115),
- politika zaposlovanja (členi 148, 149 in 153),
- socialna politika, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina (členi 156, 165 in 166),
- javno zdravje (člen 168),
- varstvo potrošnikov (člen 169),
- vseevropska omrežja (člen 172),
- industrijska politika (člen 173),
- ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (člen 175),
- raziskave in tehnološki razvoj ter vesolje (člena 182 in 188),
- okolje (člen 192).

2. Prostovoljno posvetovanje

Parlament, Komisija in Svet se lahko kadar koli posvetujejo z Odborom tudi o drugih zadevah, če presodijo, da je to potrebno. Kadar se te institucije (obvezno ali prostovoljno) posvetujejo z Odborom, lahko za pripravo mnenja določijo rok (najmanj en mesec). Če mnenje ni podano v roku, lahko vseeno ukrepajo (člen 304 PDEU).

B. Mnenja, podana na lastno pobudo

Odbor se lahko odloči, da poda mnenje, kadar oceni, da je to ustrezno.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

[Sporazum o sodelovanju med Parlamentom in EESO z dne 5. februarja 2014](#) je [14. maja 2024 nadomestil novi sporazum o sodelovanju](#), pri čemer pa so ostale

v veljavi nekatere določbe prvotnega sporazuma, ki zadevajo upravno sodelovanje med Parlamentom, Evropskim odborom regij in EESO.

Z novim sporazumom se poskuša okrepiti demokratična legitimnost Unije tako, da se v njeno odločanje tesneje pritegnejo deležniki in civilna družba. Parlament in Evropski ekonomsko-socialni odbor sta zlasti sprejela dogovor glede več vprašanj.

- Predstavniki Odbora in Parlamenta se bodo tako redno sestajali na različnih ravneh, na primer predsedniki parlamentarnih odborov in predsedniki strokovnih skupin Odbora se bodo poskušali sestati vsaj enkrat letno, da bi razpravljali o področjih skupnega interesa. Poročevalci Parlamenta bodo lahko povabljeni na seje strokovnih skupin Odbora in obratno.
- V zakonodajnem ciklu bo Evropski ekonomsko-socialni odbor z raziskovalnimi mnenji Parlamentu svetoval v predzakonodajni fazi, z zaprosili na podlagi Pogodb v zakonodajni fazi in z naknadnimi ocenami zakonodaje v fazi po sprejetju zakonodaje (v obliki mnenj ali ocenjevalnih poročil).
- Evropski ekonomsko-socialni odbor in Parlament sta se zavezala, da bosta razpravljala o načinih sodelovanja pri organizaciji predstavitev, seminarjev, obiskov držav in konferenc, da bi spodbudila strukturirano posvetovanje z organizirano civilno družbo.

Christophe BEAUDOUIN
11/2025

1.3.14. EVROPSKI ODBOR REGIJ

Evropski odbor regij sestavlja 329 članov, ki zastopajo regionalne in lokalne oblasti 27 držav članic Evropske unije. Odbor izreče mnenje v primerih, ko je posvetovanje z njim obvezno, kot je zahtevano v Pogodbah, lahko pa tudi na osnovi prostovoljnega posvetovanja ali na lastno pobudo. Njegovi člani niso vezani na nikakršna obvezna navodila. Svoje naloge opravljajo neodvisno in v splošnem interesu Unije.

PRAVNA PODLAGA

Člen 13(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), člen 300 in člani od 305 do 307 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter različni sklepi Sveta o imenovanju članov in nadomestnih članov Odbora, ki so jih za petletni mandat predlagale države članice.

CILJI

Evropski odbor regij je bil ustanovljen po začetku veljavnosti Maastrichtske pogodbe leta 1994. Je svetovalni organ, ki zastopa interese regionalnih in lokalnih oblasti v Evropski uniji ter v njihovem imenu oblikuje mnenja, ki jih posreduje Svetu in Komisiji. Njegovi člani so lahko vodilni predstavniki regionalnih organov, župani ali izvoljeni in neizvoljeni predstavniki regij in mest iz 27 držav članic EU.

Kot je navedeno v njegovi izjavi o poslanstvu, je Odbor regij politična skupščina, ki jo sestavljajo izvoljeni regionalni in lokalni predstavniki v službi evropskega povezovanja. Zagotavlja institucionalno zastopnost vseh ozemelj, regij, mest in občin Unije.

Njegovo poslanstvo je vključevati regionalne in lokalne oblasti v postopek odločanja na evropski ravni in na ta način spodbujati večjo udeležbo državljanov. Je politični organ, ki združuje regionalno in lokalno izvoljene predstavnike v Evropi ter krepí njihovo vlogo. Ima 329 članov in 329 nadomestnih članov, ki so izbrani med milijonom regionalnih in lokalnih politikov ter skupaj predstavljajo 300 regij, 100.000 lokalnih oblasti in skoraj 450 milijonov državljanov Unije.

Da bi lahko Odbor regij učinkoviteje uresničeval svojo vlogo, si je dolgo prizadeval za pravico, da Sodišču predloži primere, ko se načelo subsidiarnosti ne spoštuje. To pravico je pridobil, ko je začela veljati Lizbonska pogodba, natančneje člen 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Na podlagi [treh političnih prednostnih nalog Odbora regij za obdobje 2025–2030](#), sprejetih 15. maja 2025, je treba vse odločitve na ravni EU za obravnavanje velikih družbenih sprememb, s katerimi se danes spopadajo vasi, mesta in regije, sprejemati čim bližje državljanom in v skladu z načelom subsidiarnosti.

Prednostna naloga 1 – kohezija (ekonomska, socialna in teritorialna): krepitev konkurenčnosti s krajevnimi politikami in lokalnimi inovacijskimi ekosistemi, oblikovanje proračuna EU za obdobje po letu 2027 v partnerstvu z lokalnimi in regionalnimi oblastmi, zagotavljanje pravičnega prehoda za obvladovanje socialno-ekonomskih učinkov zelenega, digitalnega in demografskega prehoda ter reševanje hude stanovanjske krize, da bi bila stanovanja trajnostna in cenovno dostopna vsem.

Prednostna naloga 2 – odpornost: sposobnost odzivanja na naravne nesreče in nesreče, ki jih povzroči človek, varnostne grožnje ter gospodarsko in politično nestabilnost, krepitev evropskega teritorialnega sodelovanja, boj proti podnebnim spremembam s prilagajanjem nanje in njihovo blažitvijo, zagotavljanje odpornosti v zvezi z vodo, doseganje čiste, varne in cenovno dostopne energije, oblikovanje evropske zdravstvene unije, podpiranje močne skupne kmetijske politike ter krepitev pripravljenosti in obrambnih zmogljivosti Evrope, tudi prek zaveznitva za obnovo Ukrajine.

Prednostna naloga 3 – bližina: približevanje Evrope njenim državljanom, tako da se okrepi zmogljivost lokalnih oblasti, obravnavanje demografskih sprememb s kohezijsko politiko in lokalnimi rešitvami, varovanje in krepitev lokalne demokracije in udejstvovanja državljanov, spodbujanje enakosti spolov v vseh politikah EU in zagotavljanje enake zastopanosti v političnem življenju ter izvajanje strategije EU za mlade, da bodo imeli boljše priložnosti za učenje in delo.

ORGANIZACIJA

A. Sestava (člen 305 PDEU, Sklep Sveta (EU) 2019/852^[1])

1. Število in porazdelitev sedežev med državami

Odbor regij v skladu z določbami [Sklepa Sveta \(EU\) 2019/852 z dne 21. maja 2019 o določitvi sestave Odbora regij](#) sestavlja 329 članov in enako število nadomestnih članov. Ti so razdeljeni med države članice, kot je opisano v nadaljevanju:

- 24 za Nemčijo, Francijo in Italijo,
- 21 za Španijo in Poljsko,
- 15 za Romunijo,
- 12 za Avstrijo, Belgijo, Bolgarijo, Češko, Grčijo, Madžarsko, Nizozemsko, Portugalsko in Švedsko,
- 9 za Hrvaško, Dansko, Finsko, Irsko, Litvo in Slovaško,
- 7 za Latvijo, Estonijo in Slovenijo,
- 6 za Ciper in Luksemburg,
- 5 za Malto.

2. Postopek imenovanja

Člane za obdobje petih let soglasno imenuje Svet v skladu s predlogi posameznih držav članic (člen 305 PDEU). Tako je člane in nadomestne člane Odbora za obdobje od 26. januarja 2025 do 25. januarja 2030 imenoval s Sklepom (EU) 2025/71 z dne 10. decembra 2024. Člani so lahko ponovno imenovani ter morajo biti bodisi izvoljeni v regionalne ali lokalne skupnosti ali pa politično odgovorni izvoljeni skupščini (člen 300(3) PDEU). Če se članu ali nadomestnemu članu v Odboru regij konča mandat (npr. ob koncu regionalnega ali lokalnega mandata, na osnovi katerega je bil predlagan za člana) in se njegovo mesto sprostí, mora Svet sprejeti nov ločen sklep.

[1]Sklep Sveta (EU) 2019/852 z dne 21. maja 2019 o določitvi sestave Odbora regij, UL L 139, 27.5.2019, str. 13.

B. Struktura (člen 306 PDEU)

Odbor regij izvoli predsednika in predsedstvo med svojimi člani za obdobje dveh let in pol. Na podlagi člena 306 PDEU sprejme svoj poslovnik in ga posreduje Svetu v odobritev. Poslovnik določa, da se mora Odbor regij sestati na plenarnem zasedanju vsaj vsake tri mesece, a običajno organizira šest plenarnih zasedanj na leto. Trenutno glede na politično pripadnost svojih članov deluje v šestih političnih skupinah.

Predsedniki teh skupin se sestajajo kot konferenca predsednikov, ki pripravlja delo plenarne skupščine, predsedstva in komisij ter pomaga pri iskanju političnega soglasja o odločitvah, ki jih je treba sprejeti.

Plenarno zasedanje vodi [predsednik skupščine](#) (člen 306 PDEU). Na njem se v glavnem sprejemajo mnenja, poročila in resolucije, potrdi se osnutek načrta prihodkov in odhodkov Odbora regij, na začetku vsakega mandata se sprejme politični program, izvoli se predsednik, prvi podpredsednik in drugi člani predsedstva, ustanovijo se komisije odbora ter se revidira in sprejme poslovnik.

Delo Odbora regij poteka v naslednjih šestih specializiranih komisijah, ki pripravljajo osnutke mnenj in resolucij, ti pa so nato predloženi v sprejetje na plenarnem zasedanju: komisija za državljanstvo, upravljanje ter institucionalne in zunanje zadeve, komisija za politiko teritorialne kohezije in proračun EU, komisija za ekonomsko politiko, komisija za okolje, podnebne spremembe in energijo, komisija za naravne vire in komisija za socialno politiko, izobraževanje, zaposlovanje, raziskave in kulturo.

Zaradi večje učinkovitosti si Odbor regij nekatere storitve svojega stalnega sekretariata na sedežu v Bruslju, ki ima približno 500 zaposlenih (glej [Protokol št. 6 o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov, uradov, agencij in služb Unije](#)), deli s sekretariatom Ekonomsko-socialnega odbora (EESO). [Upravni proračun Odbora regij \(oddelek 7 proračuna EU\) znaša približno 128,6 milijona EUR](#) (proračun za leto 2025).

PRISTOJNOSTI

A. Priprava mnenj na zahtevo drugih institucij

1. Obvezna posvetovanja

Svet in Komisija se morata z Odborom regij obvezno posvetovati, preden sprejmeta odločitve, ki zadevajo:

- izobraževanje, poklicno usposabljanje in mlade (člen 165 PDEU),
- kulturo (člen 167 PDEU),
- javno zdravje (člen 168 PDEU),
- vseevropska omrežja za promet, telekomunikacije in energijo (člen 172 PDEU),
- ekonomsko in socialno kohezijo (členi 175, 177 in 178 PDEU).

2. Prostovoljna posvetovanja

Komisija, Svet in Parlament se lahko z Odborom regij posvetujejo tudi o vseh drugih zadevah, če menijo, da je to potrebno.

Kadar se Evropski parlament, Svet ali Komisija obvezno ali prostovoljno posvetujejo z Odborom regij, mu lahko določijo rok za odgovor. Ta je v skladu s členom 307

PDEU najmanj en mesec. Če Odbor v tem roku ne izda mnenja, lahko delo nadaljujejo tudi brez njega. Kot primer prostovoljnega sodelovanja sta se Komisija in Odbor regij decembra 2020 dogovorila o partnerstvu za vključevanje migrantov, da bi s skupnimi močmi podprla prizadevanja pri njihovem vključevanju v mestih in regijah EU. To partnerstvo temelji na pobudi Odbora regij iz leta 2019, ki se imenuje [Mesta in regije za vključevanje migrantov](#) ter evropskim županom in regionalnim voditeljem zagotavlja politično platformo, kjer lahko izmenjajo informacije in predstavijo pozitivne primere vključevanja migrantov in beguncev.

B. Mnenja, podana na lastno pobudo

1. Kadar se opravi posvetovanje z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom, se o tem obvesti tudi Odbor regij, ki lahko poda mnenje o obravnavanem vprašanju, če meni, da je povezano z regionalnimi interesi.
2. Načeloma lahko poda mnenje, kadar koli se mu to zdi primerno. Doslej je na primer na lastno pobudo podal mnenje o malih in srednjih podjetjih, vseevropskem omrežju, turizmu, strukturnih skladih, zdravju (boj proti drogami), industriji, razvoju mest, programih usposabljanja in okolju.

C. Predložitev zadeve Sodišču Evropske unije – naknadna sodna presoja

[Odbor lahko pred Sodiščem začne postopke](#) zaradi varovanja svojih prerogativ (člen 263 PDEU). To pomeni, da lahko pred Sodiščem začne postopek, če meni, da bi moral biti vprašan za mnenje, pa se to ni zgodilo, ali če postopek posvetovanja ni bil pravilno izpeljan (razglasitev ničnosti aktov ([1.3.10](#))).

[Pravica, da začne postopek](#) na podlagi člena 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, priloženega Lizbonski pogodbi, Odboru regij omogoča, da od Sodišča zahteva, naj ugotovi, ali je zakonodajni akt s področja pristojnosti Odbora v skladu z načelom subsidiarnosti.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

[Poslovnik Parlamenta \(Priloga VI, točka XIV\)](#) določa, da je za odnose z Odborom regij, organizacijami za medregionalno sodelovanje ter lokalnimi in regionalnimi organi pristojen Odbor za regionalni razvoj (REGI).

[Sporazum o sodelovanju med Evropskim parlamentom in Odborom regij z dne 5. februarja 2014](#) je bil nadomeščen z [novim sporazumom o sodelovanju z dne 14. maja 2024](#), pri čemer pa so ostale v veljavi nekatere določbe prvotnega sporazuma, ki zadevajo upravno sodelovanje med Parlamentom, Odborom regij in EESO.

Sporazum o sodelovanju med drugim predvideva:

- strateško sodelovanje na politični ravni (denimo predsednik ali predsednica Parlamenta enkrat letno prisostvuje plenarnemu zasedanju Odbora regij, konferenci predsednikov Parlamenta in Odbora regij pa organizirata seje o temah skupnega interesa),
- zakonodajno sodelovanje (Parlament ali Odbor regij na primer na podlagi vzajemnosti povabita poročevalce druge institucije na svoje seje in predstavitve, podpira se sodelovanje poročevalcev Parlamenta na sejah regionalnih parlamentov, ki imajo zakonodajna pooblastila, ali mestnih svetov),

- sodelovanje na področju boljšega pravnega urejanja in subsidiarnosti (Odbor regij na primer opravi predhodne ocene teritorialnega učinka ali naknadne ocene teritorialnega izvajanja za različne zakonodaje EU in programe porabe) ter
- sodelovanje pri pripravah na evropske volitve in po njih.

Odbor REGI in komisija COTER od leta 2008 organizirata skupno letno srečanje v okviru prireditve [Evropski teden regij in mest](#).

Christophe BEAUDOUIN
11/2025

1.3.15. EVROPSKA INVESTICIJSKA BANKA

Evropska investicijska banka (EIB) je finančna institucija EU, ki je v lasti držav članic ter zagotavlja posojila, jamstva in svetovanje za podporo projektom, ki spodbujajo cilje EU, kot so boj proti podnebnim spremembam, razvoj manj bogatih regij, podpora malim podjetjem in gradnja infrastrukture. Banka večino svojih sredstev zbere z najemanjem posojil na mednarodnih kapitalskih trgih, posoja pa predvsem znotraj EU, čeravno podpira tudi projekte v partnerskih državah. Skupaj z Evropskim investicijskim skladom, ki se osredotoča na mala in srednja podjetja, tvori skupino EIB.

PRAVNA PODLAGA

- Člena 308 in 309 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Nadaljnje določbe o EIB so navedene v členih 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 in 343 PDEU.
- Protokol (št. 5) o Statutu Evropske investicijske banke ter protokol (št. 28) o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

CILJI

V skladu s členom 309 PDEU je naloga EIB, da v interesu Unije prispeva k uravnoteženemu in nenehnemu razvoju notranjega trga. EIB pospešuje financiranje projektov v vseh gospodarskih sektorjih, in sicer za:

- razvoj manj razvitih regij;
- posodobitev ali preoblikovanje podjetij ali razvoj novih dejavnosti, ki jih ni mogoče v celoti financirati s sredstvi posameznih držav članic;
- projekte v skupnem interesu več držav članic.

Prav tako prispeva k spodbujanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji (člen 175 PDEU in protokol št. 28). Podpira tudi izvajanje ukrepov zunaj EU, ki podpirajo politiko razvojnega sodelovanja Unije (člen 209 PDEU).

Dejavnosti EIB se osredotočajo na šest prednostnih področij: podnebje in okolje, razvoj, inovacije in spretnosti, mala podjetja, infrastruktura in kohezija.

SREDSTVA IN INSTRUMENTI

A. Sredstva

Pri izpolnjevanju svojih ciljev se EIB zanaša pretežno na lastna sredstva in mednarodne kapitalske trge (člen 309 PDEU).

1. Lastna sredstva

Lastna sredstva EIB zagotavljajo njene članice, torej države članice (člen 308 PDEU). Prispevek posamezne države članice v kapital se izračuna glede na njeno gospodarsko

moč in je določen v členu 4 statuta EIB. Države članice lahko prostovoljno povečajo svoje vpise kapitala. Skupni vpisani kapital EIB zdaj znaša 248,8 milijarde EUR.

2. Kapitalski trgi

EIB pridobi večji del sredstev za zagotavljanje posojil z izdajo obveznic na mednarodnih kapitalskih trgih. Je največji nadnacionalni posojilodajalec na svetu. Za pridobitev stroškovno učinkovitega financiranja je pomembna odlična bonitetna ocena. Največje bonitetne agencije so EIB podelile najvišjo bonitetno oceno, kar dokazuje, da je njen kreditni portfelj kakovosten. Na splošno velja, da EIB financira tretjino projekta, vendar lahko finančna podpora znaša tudi do 50 %.

B. Instrumenti

EIB uporablja veliko različnih instrumentov, med katerimi so večinoma posojila in jamstva. Prav tako je bilo razvitih veliko drugih inovativnih instrumentov z višjim profilom tveganja, v sodelovanju z institucijami Unije pa se nadaljuje tudi snovanje novih instrumentov. Financiranje, ki ga zagotavlja EIB, se lahko kombinira tudi s financiranjem iz drugih virov Unije (med drugim iz proračuna EU). Ta proces imenujemo mešano financiranje. Poleg financiranja projektov EIB nudi tudi svetovanje.

Na voljo so večinoma neposredna ali posredna posojila. Pri neposrednih posojilih mora skupna vrednost naložbe presegati 25 milijonov EUR, posojilo pa lahko krije največ 50 % vrednosti projekta. Pri posrednih posojilih gre za posojanje lokalnim bankam ali drugim posrednikom, ki nato podpirajo končnega prejemnika. Večina posojil se odobri v EU.

EIB poleg bolj tradicionalnih posojilnih dejavnosti uporablja tudi kombinirane mehanizme, s katerimi svoja posojila povezuje z nepovratnimi sredstvi javnih organov ali človekoljubnih organizacij.

UPRAVLJANJE IN STRUKTURA

A. Upravljanje

EIB je v skladu s členom 308 PDEU pravna oseba. Upravljajo in vodijo jo svet guvernerjev, svet direktorjev in upravni odbor. Revizijski odbor preverja delovanje banke.

Svet guvernerjev je sestavljen iz ministrov, ki jih imenujejo države članice. Določa glavne usmeritve za kreditno politiko banke in zagotavlja njihovo izvajanje. Med drugim mora:

- odločati o povečanju vpisanega kapitala;
- opredeliti načela, ki veljajo za posle financiranja v okviru nalog banke;
- odločati o odobritvi financiranja za naložbene posle, ki naj bi se v celoti ali delno izvedli zunaj ozemlja Unije;
- odobriti letno poročilo, ki ga je pripravil svet direktorjev, letno bilanco stanja, bilanco uspeha in poslovnik banke.

Upravni odbor sestavlja 28 direktorjev (eden iz vsake države članice in eden iz Komisije) in 31 namestnikov direktorjev, imenovanih za pet let. Direktorji, ki jih imenuje svet guvernerjev, imajo glasovalne pravice. Namestniki se lahko udeležujejo sej in glasujejo le, če je njihov direktor odsoten. Svet direktorjev odloča o: odobritvi financiranja,

zlasti v obliki posojil in jamstev, najmanj posojil, določitvi obrestnih mer za posojila, provizije in druge dajatve. Skrbi za pravilno vodenje in upravljanje banke v skladu z določbami Pogodb in statutom ter splošnimi direktivami, ki jih sprejema svet guvernerjev.

Upravni odbor sestavljajo predsednik in osem podpredsednikov, ki jih na predlog sveta direktorjev za šest let imenuje svet guvernerjev. Lahko so ponovno imenovani. Upravni odbor skrbi za tekoče poslovanje banke pod vodstvom predsednika in nadzorom sveta direktorjev. Pripravljajo sklepe sveta direktorjev in skrbi, da se izvajajo.

Revizijski odbor sestavlja šest članov, ki jih imenuje svet guvernerjev. Vsako leto preveri pravilnost poslovanja in knjigovodstva banke.

B. Struktura

Skupina EIB je bila ustanovljena leta 2000, sestavljata pa jo EIB in Evropski investicijski sklad, ki je nastal leta 1994 kot javno-zasebno partnerstvo s tremi glavnimi skupinami delničarjev: EIB kot večinskimi delničarjem z 62,2-odstotnim deležem, Komisijo (30 %) ter različnimi javnimi in zasebnimi finančnimi institucijami (7,8 %). Sklad zagotavlja različne oblike tveganih kapitalskih instrumentov, npr. tvegani kapital. Evropski investicijski sklad se osredotoča na posojila malim in srednjim podjetjem (MSP) ter uporablja vrsto različnih inovativnih instrumentov, da bi jim olajšal dostop do financiranja.

NALOŽBENI NAČRT ZA EVROPO

Komisija je v odziv na upadanje ravni naložb po svetovni finančni krizi izdala [sporočilo z naslovom Naložbeni načrt za Evropo](#), ki vsebuje smernice o tem, kako oživiti naložbe v EU, ustvariti delovna mesta ter spodbujati dolgoročno rast in konkurenčnost. Zato je bila 25. junija 2015 sprejeta [Uredba \(EU\) 2015/1017, s katero je bil ustanovljen Evropski sklad za strateške naložbe](#).

Ta sklad naj bi z uporabo javnih sredstev zagotovil zasebne naložbe in ustvaril za naložbe prijazno okolje. Začetno jamstvo EU v višini 16 milijard EUR za EIB, skupaj s 5 milijardami EUR, ki jih je zagotovila banka sama, kar je dodatno okrepila [uredbo o EFSI 2.0](#), je pritegnilo zasebna sredstva, tako da je sklad do konca leta 2022 presegel cilj, v skladu s katerim naj bi ustvaril naložbe v EU v višini 540 milijard EUR.

Z uredbo o EFSI je bilo ustanovljeno tudi Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe, ki naj bi zagotovilo svetovalno in tehnično pomoč pri opredelitvi, pripravi in razvoju naložbenih projektov.

PROGRAM INVESTEU

Program [InvestEU](#) je bil sprejet marca 2021 in je nasledil naložbeni načrt za Evropo, združuje pa sklad EFSI in 13 drugih finančnih instrumentov EU. Osredotoča se na štiri glavna področja politike (trajnostno infrastrukturo, raziskave, inovacije in digitalizacijo, mala in srednja podjetja, socialne naložbe ter znanja in spretnosti), v obdobju 2021–2027 pa naj bi mobiliziral za 372 milijard EUR dodatnih naložb. Program sestavljajo sklad InvestEU, svetovalno vozlišče InvestEU in portal InvestEU.

Države članice bodo InvestEU lahko uporabile pri izvajanju svojih načrtov za okrevanje in odpornost v okviru istoimenskega mehanizma. Komisija je februarja 2025 [predlagala](#),

[naj se jamstvo EU poveča. Sozakonodajalca sta septembra 2025 dosegla predhodni politični dogovor.](#)

„PODNEBNA BANKA“ EU

Junija 2019 je Evropski svet pozval EIB, „naj okrepi svoje dejavnosti v podporo podnebnim ukrepom“, na kar se je EIB novembra 2019 odzvala z novo podnebno strategijo in posojilno politiko na področju energije.

EIB se je zavezala, da bo vse svoje dejavnosti financiranja uskladila s cilji Pariškega sporazuma. Zlasti bo do leta 2025 za 50 % povečala delež naložb v okviru svojih prednostnih nalog v zvezi s podnebnimi ukrepi in okoljsko trajnostjo. Konec leta 2021 je prenehala financirati projekte na področju fosilnih goriv.

Nova posojilna politika EIB na področju energije, v okviru katere se bodo izvajale njene dejavnosti v energetskega sektorju, temelji na petih načelih:

- dajanje prednosti energetske učinkovitosti, da bi podprli nov cilj EU v okviru direktive o energetske učinkovitosti;
- omogočanje energetskega razogljičenja, tako da se poveča podpora za nizko- ali brezogljično tehnologijo, da bi do leta 2030 dosegli 32-odstotni delež energije iz obnovljivih virov po vsej EU;
- okrepitev financiranja za decentralizirano proizvodnjo energije, inovativno shranjevanje energije in e-mobilnost;
- zagotavljanje naložb v omrežje, ki je bistven za nove, nestalne vire energije, kot sta vetrna in sončna energija, in krepitev čezmejnih povezav;
- povečanje učinka naložb za podporo energetskega prehoda zunaj EU.

Odbor EIB je septembra 2025 sprejel drugo fazo svojega [načrta podnebne banke](#), s katerim je spremenil program institucije za zelene naložbe, da bi poudaril tri ključne vzvode: (i) krepitev konkurenčnosti in energetske varnosti EU ter zmanjšanje stroškov energije za gospodinjstva in podjetja, (ii) podvojitve financiranja za prilagajanje podnebnim spremembam na 30 milijard EUR za obdobje 2026–2030, s čimer se poveča podpora kmetijstvu, upravljanju voda, mestom in ranljivim skupinam, ter (iii) korenita poenostavitve postopkov in zmanjšanje birokracije z opiranjem na samoocenjevanje, obstoječe standarde poročanja EU (npr. direktivo o poročanju podjetij o trajnostnosti) in digitalna orodja. V posodobitvi je EIB ponovno potrdila svojo vlogo „podnebne banke“, se zavezala, da bo več kot polovico svojega letnega financiranja namenila podnebnim ukrepom, in določila nove pobude, vključno s programom v vrednosti 17 milijard EUR za energijsko učinkovitost 350.000 MSP, rekordnimi naložbami v omrežja in močnejšimi svetovnimi partnerstvi.

ODZIV NA PANDEMIJO COVIDA-19

EIB je leta 2020 v okviru odziva EU na gospodarske posledice pandemije covid-19 ustanovila jamstveni sklad v višini 25 milijard EUR, da bi skupina EIB povečala podporo za podjetja v vseh državah članicah EU in s tem zagotovila dodatna sredstva v višini do 200 milijard EUR.

S tem je dopolnjen sveženj za takojšnjo podporo v višini do 40 milijard EUR, ki ga sestavljajo:

- namenske jamstvene sheme za banke, ki temeljijo na obstoječih programih, za takojšnjo uporabo, s katerimi se mobilizira do 20 milijard EUR sredstev;
- namenske bančne kreditne linije, da se zagotovi dodatnih 10 milijard EUR obratnega kapitala za mala in srednja podjetja ter podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo;
- namenski programi nakupa vrednostnih papirjev s premoženjskim kritjem, ki bankam omogočajo prenos tveganja na portfelje posojil malih in srednjih podjetij, s čimer se zagotavlja dodatnih 10 milijard EUR podpore.

ODZIV NA RUSKO INVAZIJO NA UKRAJINO

Dejavnosti EIB v zvezi z Ukrajino segajo v leto 2007. So v skladu z evropsko sosedsko politiko, vzhodnim partnerstvom in drugimi dvostranskimi sporazumi EU. Od ruske invazije na Ukrajino je EIB okrepila svojo podporo v okviru sklada EU za Ukrajino. Sredstva iz tega instrumenta so namenjena za pomoč Ukrajini pri popravilu poškodovane infrastrukture, ponovnem zagonu občinskih storitev in podpori nujnim ukrepom za energetska učinkovitost v pričakovanju hladnih mesecev. Poleg tega je EIB usklajevala donacije humanitarne pomoči v višini 3,6 milijona EUR, pri čemer je dala prednost nujni pomoči ljudem, ki jih je prizadel konflikt v Ukrajini in sosednjih državah.

Glede na rusko vojno agresijo proti Ukrajini in potrebo po okrepitvi vojaških zmogljivosti držav članic se je začela razprava o tem, ali bi bilo treba k ciljem EIB dodati tudi naložbe v obrambni sektor. Do takega financiranja bi bila upravičena tudi Ukrajina. To bi bilo radikalno odstopanje od sedanje prakse, ki izključuje podporo naložbam, povezanim z obrambo. Ključni pomislek je, ali bi lahko dodatni cilj, ki bi privedel do večjega zadolževanja EIB na trgu, ogrozil njeno visoko bonitetno oceno. Evropski svet je v sklepih z zasedanja 21. in 22. marca 2024 navedel, da se „Evropska investicijska banka poziva, naj prilagodi svojo politiko posojanja obrambni industriji in sedanjo opredelitev blaga z dvojno rabo, pri tem pa ohrani svojo sposobnost financiranja“.

EIB je junija 2024 predstavila [strateški načrt za obdobje 2024–2027](#), ki se osredotoča na osem ključnih prednostnih nalog za odpravo naložbenih vrzeli v Evropi. Ta načrt poudarja zavezo EIB, da bo okrepila svojo vlogo finančne veje EU in podpirala pobude, kot sta obnova Ukrajine in širitev EU.

EIB je marca 2025 [razširila svoje financiranje na več varnostnih in obrambnih projektov](#), kot so varovanje meja, kibernetika varnost in kritična infrastruktura. Čeprav sta iz financiranja EIB še naprej izključena orožje in strelivo, je cilj te spremembe politike povečati obrambne zmogljivosti Evrope.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

V skladu s členom 308 PDEU se glede spremembe statuta EIB opravi posvetovanje s Parlamentom. EIB odgovarja neposredno državam članicam. Nima formalnih obveznosti poročanja Parlamentu niti se ji ni treba zagovarjati pred njim. Vendar predsednik EIB kot izraz dobre volje sprejema vabila za udeležbo na plenarnem

zasedanju in na ustreznih sejah parlamentarnih odborov, EIB pa je odprta za vprašanja poslancev Evropskega parlamenta.

[Odbor za proračunski nadzor \(CONT\)](#) vsako leto pregleda dejavnosti EIB in na plenarnem zasedanju, na katerega je povabljen tudi predsednik EIB, predstavi poročilo. Poleg tega Evropski parlament vsako leto sprejme samoiniciativno poročilo o finančnih dejavnostih EIB.

Parlament je v vlogi sozakonodajalca sodeloval pri sprejetju pobud za EFSI in InvestEU.

Za več informacij o tej temi obiščite [spletišči Odbora za ekonomske in monetarne zadeve](#) ter [Odbora za proračun](#).

Ronny Mazzocchi / Samuel De Lemos Peixoto
12/2025

1.3.16. EVROPSKI VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Naloga evropskega varuha človekovih pravic je, da obravnava primere nepravilnosti pri delovanju institucij, organov, uradov in agencij Evropske unije. Ukrepa lahko na lastno pobudo ali na podlagi pritožb, ki jih vložijo državljani EU oziroma fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v kateri od držav članic. Imenuje ga Evropski parlament za čas trajanja zakonodajnega obdobja.

PRAVNA PODLAGA

Členi 20, 24 in 228 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter člen 43 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Statut in naloge evropskega varuha človekovih pravic so bili natančno določeni s [sklepom](#), ki ga je Evropski parlament sprejel 9. marca 1994 po posvetovanju s Komisijo in odobritvi Sveta. Varuh človekovih pravic je nato sprejel določbe o izvajanju tega sklepa. Sklep je bil po istem postopku razveljavljen in nadomeščen z [Uredbo Evropskega parlamenta](#) z dne 24. junija 2021. Postopki za izvolitev in razrešitev varuha človekovih pravic so določeni v členih od 231 do 233 Poslovnika Evropskega parlamenta.

CILJI

Funkcija evropskega varuha človekovih pravic je nastala z Maastrichtsko pogodbo leta 1992, njen namen pa je:

- izboljšati varstvo državljanov ali katere koli fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic v primeru nepravilnosti pri delovanju institucij, organov, uradov ali agencij Evropske unije ter
- tako krepiti odprtost in demokratično odgovornost pri odločanju in upravljanju institucij EU.

A. Statut

1. Izvolitev

a. Zahteve

Evropskega varuha človekovih pravic je treba izbrati med osebami, ki:

- so državljani EU,
- imajo polne državljanske in politične pravice,
- imajo vsa potrebna zagotovila neodvisnosti,
- izpolnjujejo pogoje za opravljanje najvišje sodniške funkcije v svoji državi ali imajo priznано znanje in izkušnje za opravljanje nalog varuha človekovih pravic ter
- v dveh letih pred datumom objave razpisa za candidature niso opravljale funkcije člana nacionalne vlade ali poslanca Evropskega parlamenta, Evropskega sveta ali Evropske komisije.

b. Postopek

Na začetku vsakega parlamentarnega obdobja ali v primeru smrti, odstopa ali razrešitve aktualnega varuha človekovih pravic predsednik Evropskega parlamenta pozove k vložitvi kandidatur za izvolitev na položaj varuha človekovih pravic in določi rok za njihovo vložitev. Vsako kandidaturo mora podpreti vsaj 40 poslancev Evropskega parlamenta, ki prihajajo iz vsaj dveh držav članic. Kandidature se vložijo pri Odboru za peticije, ki preveri njihovo dopustnost in lahko zaprosi za predstavitev kandidatov. Parlament nato glasuje o kandidatih, katerih kandidatura je dopustna. Varuh človekovih pravic se izvoli z večino oddanih glasov.

2. Mandat

a. Trajanje

Varuha človekovih pravic izvoli Evropski parlament po vsakih evropskih volitvah, njegov mandat pa traja do konca zakonodajnega obdobja. Lahko je ponovno izvoljen.

b. Obveznosti

Med mandatom ima varuh človekovih pravic naslednje dolžnosti:

- pri opravljanju svojih nalog mora biti popolnoma neodvisen in nepristranski;
- nobene vlade, institucije, organa, urada ali subjekta ne sme zaprositi za navodila ali jih od njih sprejemati;
- vzdržati se mora vseh dejanj, ki niso združljiva z naravo njegovih dolžnosti;
- ne sme opravljati nobenih drugih političnih ali upravnih nalog ali druge plačane ali neplačane zaposlitve.

3. Razrešitev

Sodišče Evropske unije lahko na zahtevo Evropskega parlamenta razreši varuha človekovih pravic, če ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje nalog ali če je kriv hude kršitve.

B. Naloge

1. Področje delovanja

Varuh človekovih pravic obravnava primere nepravilnosti pri delovanju institucij, organov, uradov ali agencij Evropske unije.

a. Nepravilnosti lahko ugotovi, če institucija ne spoštuje:

- temeljnih pravic,
- pravnih pravil ali načel,
- načel dobrega upravljanja.

Preiskave evropskega varuha človekovih pravic se nanašajo zlasti na:

- preglednost pri odločanju in lobiranju/prevzemanju odgovornosti,
- dostop do dokumentov,
- kulturo storitev,
- spoštovanje postopkovnih pravic,

- pravilno uporabo diskrecijske pravice,
- spoštovanje temeljnih pravic,
- zaposlovanje,
- dobro urejanje zadev v zvezi z osebjem EU in imenovanji,
- dobro finančno poslovanje,
- etiko,
- sodelovanje javnosti pri odločanju EU.

Približno tretjina preiskav, ki jih vsako leto opravi varuh človekovih pravic, se nanaša na pomanjkanje informacij ali zavrnitev njihovega posredovanja.

b. Izjeme

Varuh človekovih pravic ne more preiskovati:

- delovanja Sodišča Evropske unije pri opravljanju sodne funkcije. Preiskave, ki jih sme varuh človekovih pravic izvajati v zvezi s Sodiščem, se lahko nanašajo zgolj na njegove nesodne dejavnosti, na primer na javna naročila, pogodbe in kadrovske zadeve;
- pritožb proti lokalnim, regionalnim in nacionalnim organom, tudi če se nanašajo na zadeve, ki so povezane z Evropsko unijo;
- dejavnosti nacionalnih sodišč ali varuhov človekovih pravic: evropski varuh človekovih pravic ni organ za obravnavanje pritožb zoper odločbe, ki jih sprejmejo ti organi;
- zadev, ki pred tem niso bile obravnavane v ustreznih upravnih postopkih v pristojnih organih;
- pritožb proti posameznim uradnikom EU v povezavi z njihovim ravnanjem.

2. Predložitev pritožb

Evropski varuh človekovih pravic začne preiskave na lastno pobudo ali na podlagi pritožb, ki mu jih neposredno ali prek poslanca Evropskega parlamenta predložijo državljani Evropske unije oziroma fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v kateri od držav članic, razen če so ali so bila domnevna dejanja že predmet sodnega postopka.

3. Preiskovalne pristojnosti

Evropski varuh človekovih pravic lahko zahteva informacije od:

- institucij in organov, ki morajo to upoštevati in omogočiti dostop do zahtevanih dokumentov, razen če tega ne morejo storiti iz utemeljenih razlogov zaupnosti;
- uradnikov in drugih uslužbencev teh institucij in organov, ki morajo na zahtevo varuha človekovih pravic pričati, čeprav jih še naprej obvezujejo pravila, ki veljajo zanje;
- organov držav članic, ki morajo to upoštevati, razen če razkritje zahtevanih informacij prepovedujejo zakoni ali drugi predpisi. Vendar lahko varuh tudi v teh primerih pridobi informacije, če se zaveže, da jih ne bo posredoval naprej.

Če varuh človekovih pravic ne dobi zahtevane pomoči, o tem obvesti Parlament, ki sprejme ustrezne ukrepe. Evropski varuh človekovih pravic lahko sodeluje tudi z varuhi v državah članicah, pri čemer je treba spoštovati določbe zadevne nacionalne zakonodaje. Če se zdi, da informacije sodijo v kazensko pravo, varuh o tem takoj obvesti pristojne nacionalne organe in Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Po potrebi lahko obvesti tudi institucijo EU, v kateri je uradnik ali uslužbenec zaposlen.

4. Izid preiskav

Kadar koli je to mogoče, varuh človekovih pravic sodeluje z zadevno institucijo ali organom, da bi našel zadovoljivo rešitev za pritožnika. Če ugotovi nepravilnost, posreduje svoja priporočila zadevni instituciji ali organu, ki ima nato na voljo tri mesece, da ga obvesti o svojem stališču. Če institucija ne sprejme predlaganih priporočil, lahko varuh človekovih pravic pripravi posebno poročilo, ki ga naslovi na Evropski parlament. Ta lahko nato pripravi poročilo o posebnem poročilu, ki ga je predložil varuh človekovih pravic. Nazadnje varuh človekovih pravic o izidu preiskav obvesti pritožnika. Posreduje mu tudi mnenje zadevne institucije ali organa in svoja priporočila.

C. Upravna struktura

Evropskemu varuhu človekovih pravic pomaga sekretariat, za njegovo osebje pa veljajo pravila evropske javne uprave. Vodjo sekretariata imenuje varuh.

D. Dejavnosti

Prvi evropski varuh človekovih pravic Jacob Söderman je to funkcijo opravljal dva mandata, in sicer od julija 1995 do 31. marca 2003. Med njegovim mandatom je Evropski parlament potrdil kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (leta 2001). Gre za postopkovni kodeks, ki sledi načelom upravnega prava EU iz sodne prakse Sodišča Evropske unije, zgleduje pa se tudi po nacionalnem pravu. Varuh se na določbe kodeksa opira med preiskavami, ki jih sproži za ugotavljanje nepravilnosti. Kodeks vsebuje tudi smernice za uradnike EU in jih spodbuja k upoštevanju najvišjih upravnih standardov.

Nikiforos Diamanduros je bil evropski varuh človekovih pravic od aprila 2004 do 14. marca 2013, ko je odstopil z učinkom od 1. oktobra 2013. Dne 11. julija 2006 je predlagal prilagoditve statuta varuha človekovih pravic, kar so podprli Odbor za peticije, Evropski parlament in Svet Evropske unije. Statut je bil spremenjen, da bi se okrepila in pojasnila vloga varuha, na primer v zvezi z dostopom do dokumentov in posredovanjem informacij uradu OLAF, če zadeva spada v njegove pristojnosti.

Nekdanja irska varuhinja človekovih pravic Emily O'Reilly je nastopila mandat evropske varuhinje človekovih pravic 1. oktobra 2013, potem ko jo je Evropski parlament izvolil na delnem zasedanju julija 2013. Njen mandat je bil ponovno potrjen po evropskih volitvah leta 2014 in leta 2019. Poskrbela je, da se je prepoznavnost vloge evropskega varuha človekovih pravic povečala, saj se je osredotočala na vprašanja, ki so najpomembnejša za državljane EU, ter zagotavljala, da Unija dosega najvišje standarde upravljanja, preglednosti in etike. Zavzemala se je tudi za preglednost v postopku odločanja EU, zlasti v dialogih in v Svetu Evropske unije, pa tudi za večjo preglednost lobiranja, strokovnih skupin, nasprotij interesov, pojava vrtljivih vrat, agencij EU (kot je Evropska agencija za mejno in obalno stražo, tj. Frontex) in mednarodnih pogajanj (npr. čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe). Prizadevala si je tudi, da bi se izboljšala pravila glede žvižgačev, evropske državljanske

pobude in invalidnosti. Obenem je preučevala nepravilnosti pri imenovanju nekdanjega generalnega sekretarja Evropske komisije.

Evropski parlament je 17. decembra 2024 kot evropsko varuhinjo človekovih pravic izvolil Tereso Anjinho s Portugalske, njen mandat pa bo trajal pet let. Na tajnem glasovanju na plenarnem zasedanju jo je podprlo 344 poslancev Parlamenta. Na javni predstavitvi, ki jo je 3. decembra 2024 organiziral Odbor za peticije, se je zavezala, da bo okrepila zaupanje med Unijo in njenimi državljani, tako da bo spoštovala najvišje standarde integritete, odgovornosti in odzivnosti. Po slovesni prisegi, ki je potekala 27. februarja 2025 na Sodišču EU, je začela petletni mandat evropske varuhinje človekovih pravic.

Evropski varuh človekovih pravic usklajuje tudi evropsko mrežo varuhov človekovih pravic in od leta 2017 vsaki dve leti podeli nagrado za dobro upravljanje.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Čeprav je evropski varuh človekovih pravic pri opravljanju svojih nalog povsem neodvisen, ima značaj parlamentarnega varuha. Je namreč tesno povezan s Parlamentom, ki je izključno pristojen za njegovo izvolitev in za to, da Sodišču predlaga njegovo razrešitev, da določi pravila, ki urejajo njegove naloge, mu pomaga pri preiskavah in prejema njegova poročila. Odbor za peticije pri Evropskem parlamentu na podlagi Poslovnika (člen 232) vsako leto pripravi poročilo, ki se nanaša na letno poročilo o dejavnostih evropskega varuha človekovih pravic. V teh poročilih je odbor večkrat izrazil, da v celoti podpira delo evropskega varuha človekovih pravic, in poudaril, da bi morale institucije EU z njim tesno sodelovati, saj bi tako – zlasti z izvajanjem njegovih priporočil – povečali preglednost in odgovornost Unije. Parlament je 12. februarja 2019 sprejel resolucijo o osnutku uredbe, ki predlaga posodobitev statuta varuha človekovih pravic, da bi okrepili njegovo neodvisnost in pristojnosti. Dne 24. junija 2021 je sprejel [uredbo o novem statutu evropskega varuha človekovih pravic](#), ki kodificira številne delovne prakse urada, kot je pristojnost za začetek preiskav na lastno pobudo.

Andreea Simona Chifan
10/2025

1.4. FINANCIRANJE

1.4.1. PRIHODKI UNIJE

Proračun EU se v veliki meri financira iz virov lastnih sredstev, dopolnjujejo pa ga drugi prihodki. Letni prihodki morajo v celoti pokriti letne odhodke, saj proračunski primanjkljaj ni dovoljen. O sistemu virov lastnih sredstev odloča Svet s soglasjem, pri čemer upošteva mnenje Evropskega parlamenta, države članice pa ga morajo ratificirati. Komisija je skupaj s predlogom večletnega finančnega okvira 2028–2034 predlagala reformo sistema virov lastnih sredstev.

PRAVNA PODLAGA

- Člena 311 in 322(2) Pogodbe o delovanju EU ter člena 106a in 171 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo;
- [Sklep Sveta \(EU, Euratom\) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020](#) o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije;
- [Uredba Sveta \(EU, Euratom\) 2021/768 z dne 30. aprila 2021](#) o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije;
- [Uredba Sveta \(EU, Euratom\) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014](#) o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev, ki je bila pozneje spremenjena z [Uredbo Sveta \(EU, Euratom\) 2022/615 z dne 5. aprila 2022](#);
- [Uredba Sveta \(EU, Euratom\) 2021/769 z dne 30. aprila 2021](#) o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost;
- in [Uredba Sveta \(EU, Euratom\) 2021/770 z dne 30. aprila 2021](#) o izračunu lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže, ki se ne reciklira, načinih in postopkih za dajanje teh lastnih sredstev na razpolago, o ukrepih za

zagotavljanje denarnih sredstev in o nekaterih vidikih lastnih sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka.

CILJ

Zagotoviti EU finančno samostojnost v mejah proračunske discipline.

NAČIN DELOVANJA

[Sklep o virih lastnih sredstev z dne 21. aprila 1970](#) je Evropski gospodarski skupnosti (EGS) omogočil razpolaganje z lastnimi sredstvi. V skladu s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 je raven lastnih sredstev, ki je letno na voljo, trenutno omejena na največ 1,4 % bruto nacionalnega dohodka (BND) EU. Ker skupna poraba ne sme presežati skupnih prihodkov, ta zgornja meja velja tudi za odhodke v skladu s sedanjim večletnim finančnim okvirom za obdobje 2021–2027 ([1.4.3](#)).

SESTAVA PRIHODKOV

1. Lastna sredstva

Tradicionalna lastna sredstva sestavljajo zlasti carine na uvoz, ki se pobirajo od leta 1970. Države članice lahko za kritje stroškov pobiranja zadržijo 25 % teh sredstev. Tradicionalna lastna sredstva običajno tvorijo približno 10–15 % prihodkov iz lastnih sredstev^[1].

Lastna sredstva iz naslova DDV sestavlja ocenjeni delež davka na dodano vrednost (DDV), ki ga poberejo države članice in se prenese v proračun Unije. Čeprav so bila predvidena že v sklepu iz leta 1970, se niso uporabljala, dokler sistemi DDV v državah članicah leta 1979 niso bili usklajeni. Iz naslova DDV zdaj izvira približno 10 % vseh prihodkov iz lastnih sredstev.

Lastna sredstva iz naslova odpadne plastične embalaže so kategorija, ki je bila uvedena 1. januarja 2021 na podlagi sklepa o virih lastnih sredstev iz leta 2020. Gre za nacionalni prispevek – neposredni prenos iz proračunov držav članic – na osnovi količine nericiklirane odpadne plastične embalaže z enotno vpoklicno stopnjo v višini 0,80 EUR na kilogram. Prispevki držav članic, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je nižji od povprečja EU, se zmanjšajo za letni pavšalni znesek, ki ustreza 3,8 kilogramom plastičnih odpadkov na prebivalca. Prihodki iz tega vira sestavljajo približno 3–4 % prihodkov iz lastnih sredstev.

Lastna sredstva iz naslova BND so bila zasnovana kot obdavčitev BND držav članic z enotnim deležem, ki se vsako leto določi v proračunskem postopku, in so bila uvedena s [Sklepom Sveta 88/376/EGS, Euratom z dne 24. junija 1988](#). Sprva naj bi sredstva iz tega vira pobirali le, če se s preostalimi lastnimi sredstvi ne bi v celoti pokrili odhodki, vendar se zdaj s temi sredstvi financira večji del proračuna EU. Lastna sredstva iz naslova BND so se od konca 90. let prejšnjega stoletja potrojila in zdaj tvorijo 60–70 % prihodkov iz lastnih sredstev.

[1] [Konsolidirani zaključni račun Evropske unije za proračunsko leto 2021](#).

2. Drugi prihodki in saldo, prenesen iz prejšnjega leta

Med druge prihodke sodijo davki, ki jih uslužbenci EU plačujejo od svojih plač, prispevki za programe EU iz držav, ki niso članice Unije, ter plačilo obresti in denarne kazni, ki jih plačujejo podjetja zaradi kršitve zakonodaje Unije. Saldo iz vsakega proračunskega leta se v primeru presežka vnese v proračun za naslednje leto kot prihodek. Drugi prihodki, saldo in tehnične prilagoditve običajno sestavljajo 2–8 % skupnih prihodkov.

V kategorijo drugih prihodkov je zajeto tudi **izposojanje**, ki trenutno znaša 25–30 % proračuna. Proračun EU ne more imeti primanjkljaja, financiranje odhodkov z najemanjem posojil pa ni dovoljeno. Vendar je bila Komisija izjemoma in začasno pooblaščenca, da si za financiranje nepovratnih sredstev in posojil, ki jih zagotavlja instrument za okrevanje Next Generation EU, na kapitalskih trgih izposodi do 750 milijard EUR (v cenah iz leta 2018). Novo neto izposojanje bi se moralo končati konec leta 2026, nato pa bodo dovoljene le operacije refinanciranja.

3. Popravni mehanizmi

S sistemom virov lastnih sredstev se poleg tega popravljajo proračunska neravnovesja med neto prispevki držav članic. Čeprav ni več zmanjšanja za Združeno kraljestvo, ki je bilo uvedeno leta 1984, bodo zaradi pavšalnih popravkov prispevki Danske, Nemčije, Nizozemske, Avstrije in Švedske v obdobju 2021–2027 še naprej manjši.

REFORMI VIROV LASTNIH SREDSTEV EU NAPROTI

V Lizbonski pogodbi je bilo še enkrat poudarjeno, da se mora proračun v celoti financirati iz lastnih sredstev, Svet pa je ohranil pooblastila, da po posvetovanju s Parlamentom soglasno sprejme sklep o sistemu lastnih sredstev Unije^[2], s katerim določi nove kategorije lastnih sredstev in odpravi že obstoječe. Določa tudi, da lahko Svet izvedbene ukrepe za te sklepe sprejme samo, če jih odobri Parlament, s čimer se je okrepila vloga Parlamenta v tem postopku.

Na podlagi novih določb Lizbonske pogodbe je Parlament v številnih stališčih in resolucijah v preteklih letih večkrat pozval k temeljiti reformi sistema virov lastnih sredstev^[3]. Da bi dosegli stabilnejši proračun EU, ki bi podpiral cilje politike Unije, je Parlament izrazil potrebo po ambiciozni in uravnoteženi košarici novih lastnih sredstev EU, ki bi bila pravična, preprosta, pregledna in davčno nevtralna za državljane. Prizadeval si je tudi za reforme, ki bi omogočile poenostavljeno, preglednejše in bolj demokratično pobiranje prihodkov, zmanjšanje deleža prispevkov na podlagi BND in postopno odpravo vseh oblik rabatov.

Januarja 2017 je skupina Monti na visoki ravni predstavila [končno poročilo](#) o preglednejših, preprostejših, pravičnejših in bolj demokratično odgovornih načinih za financiranje evropskega proračuna. Ugotovila je, da je potrebna reforma proračuna

[2] Vsak takšen sklep morajo ratificirati države članice.

[3] [Stališče z dne 17. decembra 2014](#) o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti, [stališče z dne 16. aprila 2014](#) o osnutku sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev, [resolucija z dne 6. julija 2016](#) z naslovom Priprave na povolilno revizijo večletnega finančnega okvira 2014–2020: prispevek Parlamenta pred predložitvijo predloga Komisije, [resolucija z dne 26. oktobra 2016](#) o vmesni reviziji večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, [resolucija z dne 24. oktobra 2017](#) o dokumentu za razmislek o prihodnosti financ EU, [resolucija z dne 14. marca 2018](#) o reformi sistema virov lastnih sredstev Evropske unije, [resolucija z dne 30. maja 2018](#) o večletnem finančnem okviru 2021–2027 in lastnih sredstvih, [resolucija z dne 14. novembra 2018](#) o večletnem finančnem okviru 2021–2027, [resolucija z dne 10. oktobra 2019](#) o večletnem finančnem okviru 2021–2027 in lastnih sredstvih: čas je za izpolnitev pričakovanj državljanov.

EU – tako prihodkov kot odhodkov –, da se bo mogoče odzvati na trenutne izzive in doseči oprijemljive rezultate za državljane EU.

Na podlagi tega poročila in kasnejšega [razmisleka o prihodnosti financ EU](#) je Komisija [2. maja 2018 predstavila predlog](#) za uvedbo košarice novih virov lastnih sredstev^[4], ki je bila sedaj sprejeta.

NEDAVNI POSKUSI REFORME PRIHODKOV EU

Voditelji držav in vlad so se na zasedanju Evropskega sveta od 17. do 21. julija 2020 dogovorili o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027, instrumentu Next Generation EU (NGEU), zvišanju zgornje meje za plačila in novem viru lastnih sredstev, ki bo temeljil na prihodkih iz nereciklirane odpadne plastične embalaže in začel veljati januarja 2021.

Instrument za okrevanje Next Generation EU je temeljil na [predlogu Komisije z dne 28. maja 2020](#), v katerem je za odpravo posledic pandemije covid-19 predlagala najem posojila v znesku do višine 750 milijard EUR z izdajo obveznic na mednarodnih trgih v imenu EU z zapadlostjo od 3 do 30 let. Predlagala je, da bi se zgornja meja lastnih sredstev poleg predlaganega stalnega povečanja deleža BND z 1,2 % na 1,4 % zaradi novih gospodarskih razmer izjemoma in začasno povišala še za dodatnih 0,6 % BND Unije. Tako bi krili obveznosti, ki jih je sprejela EU, in sčasoma povrnili finančna sredstva, zbrana na trgu.

Parlament se je v [resoluciji z dne 23. julija 2020](#) odzval in poudaril, da lahko le uvedba dodatnih novih virov lastnih sredstev pripomore k odplačilu dolga EU, ki je nastal zaradi najemanja posojil, povezanih z instrumentom NGEU, in obenem reši proračun Unije ter zmanjša davčni pritisk na nacionalne blagajne in državljane Unije. V [stališču s 16. septembra 2020](#) je v okviru postopka posvetovanja ponovno pozval k uvedbi novih lastnih sredstev v skladu s časovnim načrtom.

Pogajalci Parlamenta, Sveta in Komisije so 10. novembra 2020 dosegli politični dogovor o večletnem finančnem okviru, lastnih sredstvih in nekaterih vidikih upravljanja instrumenta za okrevanje. Nova priloga k [Medinstitucionalnemu sporazumu med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju](#) posledično določa časovni načrt za uvedbo novih virov lastnih sredstev v obdobju 2021–2027 za pokritje vračila dolga NGEU.

Novi sklep o virih lastnih sredstev je bil sprejet 14. decembra 2020, nato so ga do 31. maja 2021 ratificirale vse države članice, uporablja pa se retroaktivno od 1. januarja 2021.

Potem sta bila 22. decembra 2021 in 20. junija 2023^[5] objavljena dva predloga Komisije. Vključevala sta lastna sredstva iz naslova prihodkov od pravic iz sistema EU za trgovanje z emisijami (ETS), prodanih na dražbi, prihodke, ustvarjene z mehanizmom za ogljično prilagoditev na mejah (CBAM), in začasna statistična lastna sredstva iz naslova dobička podjetij (ki jih bo nadomestil dejanski vir lastnih sredstev iz naslova obdavčitve dohodkov pravnih oseb).

[4]Evropsko računsko sodišče je 29. novembra 2018 podalo mnenje o predlogih ([mnenje št. 5/2018](#)).

[5][COM\(2021\)0570](#) in [COM\(2023\)0330](#).

Ker Svet košarice ni odobril, je Komisija 16. julija 2025 objavila [nov predlog o sistemu virov lastnih sredstev EU](#), ki vključuje predhodno predlagane nove vire lastnih sredstev v višini 75 % prihodkov CBAM in 30 % prihodkov ETS1 (brez ETS2). Določa nova lastna sredstva iz naslova nezbranih e-odpadkov (2 EUR/kg), trošarin za tobačne in povezane izdelke (15 % najnižje trošarine) ter letnega pavšalnega prispevka velikih podjetij, ki poslujejo v EU (do 0,1 % njihovega čistega prihodka). Predlog vključuje tudi prilagoditve obstoječih lastnih sredstev, kot so zmanjšanje stroškov zbiranja tradicionalnih lastnih sredstev (s 25 % na 10 %) in spremembe lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže (stopnja se poveča na 1 EUR/kg z nadaljnjo prilagoditvijo inflaciji). Poleg tega pojasnjuje, da pristojbine iz e-trgovanja spadajo med tradicionalna lastna sredstva, in odpravlja izjeme za pakete majhne vrednosti. Nazadnje predlaga ukinitve vseh prilagoditev, vključno s pavšalnimi rabati glede na bruto nacionalni dohodek, omejitvijo osnove za DDV in znižanji za lastna sredstva iz naslova odpadne plastične embalaže.

S predlaganim svežnjem naj bi se ustvarilo 40 % sedanjega letnega proračuna: približno 6 % naj bi prihajalo iz sistema trgovanja z emisijami, 1 % iz mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah, 10 % od e-odpadkov, 7,5 % od tobaka, 4,5 % iz prispevka podjetij in dodatnih 10 % iz prilagoditev obstoječih lastnih sredstev.

MNENJE EVROPSKEGA PARLAMENTA O REFORMNIH PREDLOGIH

Med postopkom posvetovanja o košarici novih virov lastnih sredstev iz leta 2021 je [Parlament na splošno podprl predlog](#) z nekaterimi spremembami. [10. maja 2023 je sprejel tudi resolucijo](#), v kateri je Svet pozval, naj sprejme prvo košarico, in predlagal dodatne nove vire lastnih sredstev. Pozneje je Parlament v [resoluciji z dne 9. novembra 2023](#) odobril predlog drugega svežnja z nekaterimi spremembami.

Nazadnje je Parlament v [resoluciji z dne 7. maja 2025](#) ponovno pozval Svet, naj nujno sprejme nove vire lastnih sredstev, in poudaril, da so novi pristni viri lastnih sredstev, ki presegajo medinstitucionalni sporazum, bistvenega pomena.

Andras Schwarcz
10/2025

1.4.2. ODHODKI EU

Proračunske odhodke skupaj odobrita Svet in Parlament. Letni proračun EU mora za različne razdelke, tj. kategorije odhodkov, kot so enotni trg, kohezija ter naravni viri, upoštevati zgornjo proračunsko mejo, določeno v večletnem finančnem okviru. Tematski in netematski posebni instrumenti Uniji omogočajo, da se odzove v primeru nepredvidenih potreb. Uporaba proračunskih jamstev in finančnih instrumentov ustvarja učinek vzvoda pri porabi EU. Poleg večletnega finančnega okvira skupni odhodki EU za obdobje 2021–2027 vključujejo tudi začasni instrument za okrevanje NextGenerationEU, ki gospodarstvu Unije pomaga pri okrevanju po krizi zaradi covid-19.

PRAVNA PODLAGA

- Členi od 310 do 325 in 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter členi 106a, od 171 do 182 in 203 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo;
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (prenovitev);
- [Uredba Sveta \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) z dne 17. decembra 2020 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (uredba o večletnem finančnem okviru);
- [Uredba Sveta \(EU, Euratom\) 2024/765](#) z dne 29. februarja 2024 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027;
- [Uredba Sveta \(EU\) 2020/2094](#) z dne 14. decembra 2020 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19;
- [Medinstitucionalni sporazum](#) z dne 16. decembra 2020 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev.

NAMEN

Splošni cilj proračuna EU je financiranje politik Evropske unije v mejah proračunske discipline v skladu z veljavnimi pravili in postopki. Proračun EU je namenjen predvsem naložbam, zato EU sprejema dolgoročne načrte porabe, znane kot večletni finančni okviri, ki trajajo pet do sedem let (glej spodaj).

OSNOVNA NAČELA

Proračun EU upošteva devet splošnih pravil: enotnost, proračunsko točnost, enoletnost^[1], ravnotežje, obračunsko enoto (evro), univerzalnost, specifikacijo (vsa odobrena proračunska sredstva so namenjena določeni vrsti odhodka), dobro finančno poslovanje in preglednost, v skladu s členi od 6 do 38 uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun EU.

Pravilo o enoletnosti je treba uskladiti z upravljanjem večletnih dejavnosti, ki so postale v proračunu zelo pomembne. Ta zato vsebuje različne vrste odobrenih proračunskih sredstev, ki jih sestavljajo:

- sredstva za prevzem obveznosti, ki v tekočem proračunskem letu pokrivajo skupne stroške pravnih obveznosti, za katere so bile sklenjene pogodbe za več let trajajoče dejavnosti;
- sredstva za plačila, ki pokrivajo odhodke v zvezi z izvrševanjem prevzetih obveznosti, za katere so bile sklenjene pogodbe v tekočem proračunskem letu ali v prejšnjih letih.

Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020 določa, da mora Komisija pripraviti letno poročilo, v katerem predstavi pregled finančnih in proračunskih posledic različnih dejavnosti Unije, ki se financirajo iz proračuna EU ali z zunanjimi sredstvi. Poročilo mora vsebovati informacije o sredstvih in obveznostih EU, o različnih dejavnostih najemanja in dajanja posojil – vključno z evropskim mehanizmom za stabilnost in evropskim instrumentom za finančno stabilnost (2.5.8) – in o drugih mogočih prihodnjih mehanizmih. Poleg tega mora poročilo vsebovati tudi informacije o odhodkih za podnebne ukrepe, odhodkih, ki prispevajo k ustavitvi in preusmeritvi zmanjševanja biotske raznovrstnosti, odhodkih za spodbujanje enakosti med ženskami in moškimi ter odhodkih, povezanih z uvajanjem ciljev Združenih narodov glede trajnostnega razvoja v vseh ustreznih programih EU.

STRUKTURA IN KATEGORIJE ODHODKOV EU

1. Oddelki odhodkov EU

Splošni proračun je razdeljen na deset oddelkov, po enega za vsako institucijo. Medtem ko oddelki za druge institucije vključujejo predvsem upravne odhodke, oddelk Komisije (oddelek III) vsebuje odhodke iz poslovanja ter upravne stroške, potrebne za njihovo izvajanje (tehnična pomoč, agencije in človeški viri). Za leto 2025 se pričakuje, da bodo skupni upravni odhodki znašali 6,4 % skupnih odobrenih sredstev za prevzem obveznosti v višini 199,43 milijarde EUR.

Komisija uporablja proračunsko nomenklaturu, ki predstavlja vire po področjih politik in programih ter programska območja uskladi z naslovi programskih sklopov (glej spodaj), kar olajša ocenjevanje stroškov in učinkovitosti posameznih politik EU.

[1]Odobritve, knjižene v proračun, se odobrijo za proračunsko leto, ki traja od 1. januarja do 31. decembra.

2. Večletni finančni okvir (1.4.3)

Odhodki EU so od leta 1988 prikazani v večletnem okviru, ki proračun razčlenjuje v razdelke, namenjene široki paleti politik, z zgornjo mejo odhodkov, ki odraža glavne prednostne naloge proračuna za določeno obdobje. Prvo programsko obdobje je trajalo pet let, vsa naslednja, vključno s tekočim, pa sedem let. Letni proračuni morajo upoštevati meje, določene v večletnem finančnem okviru.

Za proračun EU velja strogo načelo ravnotežja iz člena 310 PDEU in finančne uredbe. To v praksi pomeni, da proračun EU temelji na odhodkih. Z drugimi besedami, prihodki na skupni ravni se lahko povečajo le toliko, kot je predhodno dovoljeno z zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira in velikostjo posebnih instrumentov nad temi zgornjimi mejami. V skladu z določbami člena 4 uredbe o večletnem finančnem okviru se za take zgornje meje uporablja nominalna samodejna prilagoditev navzgor v višini 2 % na leto^[2]. V večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 so bila zagotovljena skupna odobrena sredstva za prevzem obveznosti v višini 1824,3 milijarde EUR v cenah iz leta 2018, od tega 1074,3 milijarde EUR za večletni finančni okvir in 750 milijard EUR za instrument za okrevanje NextGenerationEU, ki pa so bila povečana za dodatnih 11 milijard EUR zaradi prilagoditev za posamezne programe iz člena 5 uredbe o večletnem finančnem okviru.

Na podlagi zakonodajnega predloga, ki ga je Komisija predložila 20. junija 2023, sta Parlament in Svet 6. februarja 2024 dosegla dogovor, ki je utrl pot prvi vmesni reviziji večletnega finančnega okvira. Ta dogovor bo vplival na preostala leta sedanjega večletnega finančnega okvira, saj bo omogočil revizijo zgornjih mej večletnega finančnega okvira ter namena in obsega posebnih instrumentov nad temi zgornjimi mejami. Dogovor namreč določa 21 milijard EUR (v cenah iz leta 2024) dodatnih odhodkov v neto nominalnem smislu, vključno s 17 milijardami EUR nepovratnih sredstev, namenjenih Ukrajini prek novega posebnega instrumenta nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira^[3]. To povečanje ustreza 2,8-odstotnemu povečanju najvišjih dovoljenih odhodkov za preostanek tekočega obdobja večletnega finančnega okvira.

Na splošno se bo skupna poraba EU kljub nominalnemu povečanju financiranja odhodkov realno znatno zmanjšala zaradi porasta inflacije v obdobju med letoma 2021 in 2023. V prvih dveh letih in pol sedanjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 skupna inflacija v EU že znaša 23,7 %. Kot je bilo poudarjeno v [nedavni študiji, ki jo je naročil Parlament](#), se pričakuje, da se bo zaradi tega razvoja obseg večletnega finančnega okvira kot odstotek bruto nacionalnega dohodka EU do konca obdobja leta 2027 zmanjšal za 0,96 %. To je precej pod 1,05 % bruto nacionalnega dohodka, ki naj bi ga večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 predstavljal ob njegovem sprejetju.

V spodnji preglednici je proračun za leto 2025, razdeljen na področja politik, kakor so bila opredeljena v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027.

[2]Enaka samodejna prilagoditev se uporablja za izvajanje programov, specifičnih za instrument NextGenerationEU.

[3]Dogovor zagotavlja tudi 33 milijard EUR vzajemnih posojil Ukrajini v okviru novega instrumenta za Ukrajino.

Razdelki	Proračun EU za leto 2025 (v milijonih EUR)	
	Obveznosti	Plačila
Enotni trg, inovacije in digitalno	21.480,1	20.460,6
Kohezija, odpornost in vrednote	77.980,2	44.445,2
Naravni viri in okolje	56.731,3	52.091,5
Migracije in upravljanje meja	4.791,1	3.203,9
Varnost in obramba	2.632,6	2.143,2
Sosedstvo in svet	16.308,2	14.426,3
Evropska javna uprava	12.845,0	12.845,0
Posebni instrumenti	6.669,9	5.593,6
Skupaj	199.438,4	155.209,3
Odobritve kot % bruto nacionalnega dohodka (BND)	1,08 %	0,84 %

Vir: Svet EU, cene iz novembra 2024

3. Posebni instrumenti prilagodljivosti in posebni tematski instrumenti

Ob odhodkih, predvidenih za financiranje politik EU v sklopu večletnih programov, je v proračunu EU nekaj proračunskih sredstev rezerviranih tudi za odzivanje na nepredvidene krize in razmere. Te posebne instrumente prilagodljivosti in posebne tematske instrumente je mogoče uporabiti v primeru gospodarskih kriz (npr. Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji - (EGF)), naravnih nesreč, zdravstvenih kriz in humanitarnih katastrof (npr. rezerva za solidarnost in nujno pomoč (SEAR) - ali za druge nepričakovane potrebe (npr. instrument prilagodljivosti) v državah članicah EU, državah kandidatkah ali državah zunaj EU. To financiranje omogoča, da se v izrednih primerih pokrijejo nujne finančne potrebe.

INSTRUMENT EVROPSKE UNIJE ZA OKREVANJE - NEXTGENERATIONEU

Komisija bo s tem instrumentom uporabila 750 milijard EUR v cenah iz leta 2018, od katerih bo lahko, poleg dolgoročnega proračuna za obdobje 2021–2027, do 390 milijard EUR uporabljenih za nepovratna sredstva, do 360 milijard EUR pa za zagotavljanje posojil za pomoč pri obnovi Unije po pandemiji covida-19. Komisija je v skladu s členom 5(1) [sklepa o virih lastnih sredstev](#) pooblaščen, da si v imenu EU izposodi sredstva na kapitalskih trgih. Odplačevanje glavnice teh sredstev, uporabljenih za odhodke v višini 390 milijard EUR v cenah iz leta 2018, in pripadajočih dolgovanih obresti bo treba financirati iz splošnega proračuna EU, vključno z zadostnimi prihodki iz novih virov lastnih sredstev, uvedenih postopno od leta 2021. (1.4.1)

Instrument NextGenerationEU bi se moral osredotočiti zlasti na (a) ponovno vzpostavitev zaposlovanja in ustvarjanja delovnih mest, (b) reforme in naložbe za oživitev možnosti za trajnostno rast in zaposlovanje, da bi okrepili kohezijo med državami članicami in izboljšali njihovo odpornost, (c) ukrepe za podjetja, zlasti mala

in srednja podjetja, ki so jih prizadele gospodarske posledice krize zaradi covid-19, in krepitev trajnostne rasti v EU, vključno z neposrednimi finančnimi naložbami v podjetja, (d) ukrepe za raziskave in inovacije v odziv na krizo zaradi covid-19, (e) povečanje ravni pripravljenosti na krize ter omogočanje hitrega in učinkovitega odziva Unije na izredne razmere večjih razsežnosti, vključno s skladiščenjem osnovnih zalog in medicinske opreme ter pridobitvijo potrebne infrastrukture za hitro odzivanje na krize, (f) ukrepe, s katerimi se zagotovi, da pravični prehod na podnebno nevtralno gospodarstvo ne bo ogrožen zaradi krize zaradi covid-19, ukrepe za obravnavanje posledic krize zaradi covid-19 za kmetijstvo in razvoj podeželja.

Za pomoč državam članicam pri naložbah in reformah je bil 12. februarja 2021 sprejet dogovor o novem mehanizmu za okrevanje in odpornost. Države članice naj bi prek mehanizma imele na voljo 672,5 milijarde EUR (v cenah iz leta 2018) posojil in nepovratnih sredstev, do katerih bodo lahko dostopale prek nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost^[4]. Načrti morajo vsebovati reforme in naložbe s ključnih področij politike (šest stebrov^[5]), pospešiti zeleni in digitalni prehod ter obravnavati priporočila za posamezne države v okviru evropskega semestra.

V kontekstu ruske invazije na Ukrajino je Komisija 18. maja 2022 objavila [sporočilo „REPowerEU“](#), v katerem je določila strategijo za zmanjšanje odvisnosti EU od uvoza energije iz Rusije. Po oceni Komisije so za uspešnost strategije potrebne dodatne naložbe v višini 210 milijard EUR. V zvezi s tem je Komisija med drugim predlagala^[6] spremembo uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, da bi prerazporedili do 225 milijard EUR preostalih posojil iz mehanizma za okrevanje in odpornost in hkrati dodelili do 7,5 % sredstev, ki so na voljo v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada plus in Kohezijskega sklada za namene REPowerEU. Poleg tega bo na voljo do 20 milijard EUR v cenah iz leta 2022 iz [prodaje pravic na dražbi iz sistema za trgovanje z emisijami](#) v skladu z Direktivo 2003/87/ES ali iz prenosov iz rezerve za prilagoditev na brexit, vzpostavljene z Uredbo (EU) 2021/1755. S temi sredstvi se bo financiralo novo poglavje nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, v katerem bodo opredeljeni posebni ukrepi za diverzifikacijo oskrbe z energijo in zmanjšanje odvisnosti od fosilnih goriv, in sicer v obliki posojil (do 225 milijard EUR) in nepovratnih sredstev (do 75 milijard EUR). Države članice so zaprosile za posojila v višini 127,24 milijarde EUR v okviru revidiranih načrtov za okrevanje in odpornost do roka, določenega v uredbi REPowerEU.

Navedeni sporazum o vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira uvaja zlasti nov „kaskadni mehanizem“ financiranja za kritje prekoračitev, povezanih s plačili obresti v okviru instrumenta NextGenerationEU. Ta mehanizem lahko v skrajnem primeru

[4]Retroaktivno in po preučitvi posodobljenih nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki upoštevajo REPowerEU, taki zneski ustrezajo 648 milijardam EUR v cenah iz leta 2022. S spremenjeno uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost so bila državam članicam na voljo dodatna nepovratna sredstva v okviru sistema trgovanja z emisijami in rezerve za prilagoditev na brexit. Nepovratna sredstva v višini 357 milijard EUR so zdaj razdeljena na 338 milijard EUR prvotnih nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, 17,3 milijarde EUR nepovratnih sredstev v okviru sistema trgovanja z emisijami in 1,6 milijarde EUR nepovratnih sredstev iz rezerve za prilagoditev na brexit. Poleg tega so lahko države članice do avgusta 2023 zaprosile za podporo v obliki posojila. Od skupnih razpoložljivih sredstev v višini 385 milijard EUR je bilo do konca leta 2023 dodeljenih skoraj 291 milijard EUR.

[5]Zeleni prehod; digitalna preobrazba; ekonomska kohezija, produktivnost in konkurenčnost; socialna in teritorialna kohezija; zdravje ter gospodarska in socialna odpornost in odpornost institucij; politike za naslednjo generacijo.

[6]Načrt REPowerEU uvaja tudi novo financiranje z dodelitvijo pravic iz sistema za trgovanje z emisijami v višini 20 milijard EUR, ki se hranijo v rezervi za stabilnost trga, ter s sredstvi iz kohezijskih skladov (do 12,5 % dodeljenih sredstev za države članice) in sredstvi za razvoj podeželja (ravno tako 12,5 % dodeljenih sredstev).

mobilizira nov tematski posebni instrument EU za okrevanje nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira, le če zneski, ki so že zagotovljeni v razdelku 2b, poleg sproščenih obveznosti, prerazporeditev in sredstev, ki so na voljo v okviru netematskih posebnih instrumentov, ne zadostujejo.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament proračunske pristojnosti deli s Svetom. To področje je bilo eno prvih, kjer so evropski poslanci v 70. letih 20. stoletja dobili pristojnost ([1.2.5](#)). Proračunska pooblastila so povezana z določanjem letnega zneska proračuna in porazdelitve odhodkov EU, pa tudi izvajanjem nadzora nad izvrševanjem proračuna.

Odbor Evropskega parlamenta za proračun je odgovoren za pogajanja o večletnem finančnem okviru in sprejemanje letnega proračuna v imenu Parlamenta ter predstavlja stališča Parlamenta v pogajanjih s Svetom. Odbor je doslej večinoma uspešno zagotovil, da se prednostna zvišanja, ki jih je Parlament zahteval v predlogih sprememb, upoštevajo (čeprav ne vedno v prvotnem obsegu).

Med pogajanja o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 je Parlament zlasti zagovarjal in v veliki meri zagotovil (a) zvišanje zgornje meje večletnega finančnega okvira in povečanje sredstev za številne vodilne programe; (b) zavezo glede uvedbe novih virov lastnih sredstev EU, da bi se krili vsaj stroški, povezanih z Instrumentom Evropske unije za okrevanje (glavnica in obresti); (c) svojo vlogo pri izvajanju instrumenta za okrevanje v skladu z metodo Skupnosti; (d) pomen prispevka iz proračuna EU za doseganje podnebnih ciljev, ciljev na področju biotske raznovrstnosti ter enakosti spolov; in (e) uvedbo novega mehanizma za zaščito proračuna EU pred kršitvami načela pravne države ([1.4.3](#)).

Parlament tudi sistematično vztraja pri proračunski preglednosti in ustreznem nadzoru nad vsemi dejavnostmi in instrumenti, ki se financirajo iz proračuna Unije.

Parlament je organ za podelitev razrešnice (člen 319 PDEU), pri čemer Odbor za proračunski nadzor pripravlja vse delo političnega nadzora nad izvrševanjem proračuna ([1.4.5](#)). Odbor vsako leto v postopku podelitve razrešnice poda sklep o tem, kako so Komisija ter druge institucije in organi uporabili sredstva iz proračuna EU. Namen postopka je preveriti, ali je bilo izvajanje proračuna v skladu z ustreznimi pravili (skladnost), vključno z načeli dobrega finančnega poslovanja (zlasti zahtev, povezanih z uspešnostjo).

Odbor Parlamenta za proračunski nadzor organizira letna srečanja z Evropsko investicijsko banko (EIB) ([1.3.15](#)), da preveri njene finančne dejavnosti, nato pa pripravi letno poročilo, v katerem oceni preteklo uspešnost in rezultate EIB. Odbor za proračun in Odbor za ekonomske in monetarne zadeve Evropskega parlamenta sta se dogovorila o pripravi letnega poročila, v katerem ocenita sedanje in prihodnje ukrepe EIB. Pri tem se izmenjujeta v vlogi vodilnega odbora. Ker so finančni instrumenti lahko dragoceno orodje za povečevanje učinka sredstev EU, je Parlament poudaril, da bi se morali uporabljati pod strogimi pogoji, da se omejijo proračunska tveganja. V ta namen finančna uredba vsebuje podrobna pravila za uporabo finančnih instrumentov, za katere jamči proračun EU oziroma ki se iz njega financirajo.

Odbor za proračun in Odbor za ekonomske in monetarne zadeve Evropskega parlamenta sta skupaj odgovorna za nadzor mehanizma za okrevanje in odpornost, in sicer v okviru dela delovne skupine in dvomesečnih dialogov s Komisijo o okrevanju in odpornosti.

Francisco Padilla Olivares
11/2025

1.4.3. VEČLETNI FINANČNI OKVIR

Večletni finančni okvir je dolgoročni načrt porabe EU. Doslej je bilo sprejetih šest večletnih finančnih okvirov, vključno z okvirom za obdobje 2021–2027. Z Lizbonsko pogodbo je bil večletni finančni okvir iz medinstitucionalnega sporazuma preoblikovan v uredbo. Z večletnim finančnim okvirom, ki se sprejme za dobo najmanj petih let, se zagotovi, da se odhodki EU v okviru njenih lastnih sredstev izvršujejo na urejen način. Ta okvir vsebuje določbe, s katerimi mora biti usklajen letni proračun EU. Uredba o večletnem finančnem okviru določa zgornje meje odhodkov za širše kategorije odhodkov, ki so opisane v razdelkih. Komisija je po začetnem predlogu z dne 2. maja 2018 in po izbruhu pandemije COVID-19 27. maja 2020 predlagala načrt za okrevanje (NextGenerationEU), ki je vključeval spremenjene predloge za večletni finančni okvir 2021–2027 in lastna sredstva ter vzpostavitev instrumenta za okrevanje v vrednosti 750 milijard EUR (v cenah iz leta 2018). Sveženj je bil sprejet 16. decembra 2020 po medinstitucionalnih pogajanjih. Večletni finančni okvir je bil zaradi razvoja dogodkov revidiran decembra 2022, nato pa še obsežneje februarja 2024. Komisija je 16. julija 2025 predstavila predlog za večletni finančni okvir za obdobje 2028–2034.

PRAVNA PODLAGA

- Člen 312 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- [Uredba o večletnem finančnem okviru](#) (Uredba Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020) o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027;
- [Uredba o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19](#) (Uredba Sveta (EU) 2020/2094 z dne 14. decembra 2020);
- [Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020](#) med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev.

OZADJE

V osemdesetih letih 20. stoletja so se odnosi med institucijami zaostri zaradi vse večjih razlik med razpoložljivimi sredstvi in dejanskimi proračunskimi potrebami. Zamisel o večletni finančni perspektivi je nastala kot poskus pomiritve sporov, krepitve proračunske discipline in izboljšanja izvrševanja z boljšim načrtovanjem. Leta 1988 je bil tako sklenjen prvi medinstitucionalni sporazum. Vseboval je finančno perspektivo za obdobje 1988–1992 (znano kot prvi Delorsov sveženj), s katero naj bi zagotovili sredstva za proračunsko izvrševanje Enotnega evropskega akta. Nov medinstitucionalni sporazum je bil sklenjen 29. oktobra 1993 skupaj s finančno

perspektivo za obdobje 1993–1999 (drugi Delorsov sveženj), ki je omogočila podvojitev sredstev za strukturne sklade in zvišanje zgornje meje lastnih sredstev ([1.4.1](#)). Tretji medinstitucionalni sporazum o finančni perspektivi za obdobje 2000–2006, znan kot Agenda 2000, je bil podpisan 6. maja 1999, eden njegovih glavnih ciljev pa je bil zagotoviti sredstva, potrebna za financiranje širitve. Dogovor o četrtem medinstitucionalnem sporazumu za obdobje 2007–2013 je bil dosežen 17. maja 2006.

Lizbonska pogodba je večletni finančni okvir preoblikovala iz medinstitucionalnega sporazuma v uredbo Sveta, ki jo je treba sprejeti soglasno in za katero je potrebna odobritev Evropskega parlamenta v okviru posebnega zakonodajnega postopka. Člen 312 PDEU določa „letne zgornje meje glede odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti po vrstah odhodkov in letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za plačila“, poleg tega pa se morajo v finančnem okviru opredeliti „vse druge potrebne določbe za nemoten potek letnega proračunskega postopka“.

Peti večletni finančni okvir, ki je zajemal obdobje 2014–2020, je bil prvi, pri katerem so se skupni zneski realno zmanjšali. Eden od pogojev, ki jih je Parlament postavil za sprejetje tega okvira, je bila zato obvezna vmesna revizija, po zaslugi katere bo mogoče v obdobju večletnega finančnega okvira ponovno oceniti proračunske potrebe in jih po potrebi prilagoditi. Poleg tega je sporazum med drugim zagotovil večjo prožnost, da se omogočita polna uporaba načrtovanih zneskov in dogovor o poti k resničnemu sistemu lastnih sredstev za EU. Revidirani večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 je bil sprejet 20. junija 2017 in je vključeval dodatno podporo za ukrepe v zvezi z migracijami, delovnimi mesti in rastjo. Okrepljena sta bila tudi instrument prilagodljivosti in rezerva za nujno pomoč, ki omogočata, da se večji zneski premikajo med proračunskimi postavkami in leti, tako da se Unija lahko odziva na nepredvidene dogodke in nove prednostne naloge.

VEČLETNI FINANČNI OKVIR ZA OBDOBJE 2021–2027

Komisija je 2. maja 2018 predstavila zakonodajni [predlog večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027](#). Predlagala je znesek v višini 1134,6 milijarde EUR (v cenah iz leta 2018) v odobritvah za prevzem obveznosti, kar je 1,11 % bruto nacionalnega dohodka (BND) EU-27. Predlog je vključeval povečanje sredstev za nadzor meja, migracije, varnost, obrambo, razvojno sodelovanje in raziskave, zmanjšal pa se je predvsem proračun za kohezijsko in kmetijsko politiko. Splošno strukturo je bilo treba racionalizirati (z 58 na 37 programov odhodkov), zato je Komisija predlagala vrsto posebnih instrumentov zunaj zgornjih meja večletnega finančnega okvira, s katerimi naj bi izboljšali prožnost pri načrtovanju proračuna EU. V večletni finančni okvir naj bi bil vključen tudi Evropski razvojni sklad (ERS). Komisija je poleg tega predlagala posodobitev strani prihodkov, vključno z uvedbo več novih kategorij lastnih sredstev.

Parlament je leta 2018 sprejel tri resolucije o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027:

- v [resoluciji z dne 14. marca 2018 je opredelil svoje prednostne naloge](#);
- v [resoluciji z dne 30. maja 2018 je podal prvi odziv](#);
- v [resoluciji z dne 14. novembra 2018 je predstavil svoje podrobno stališče](#).

Novembrska resolucija je vključevala spremembe uredbe o večletnem finančnem okviru in predloge medinstitucionalnega sporazuma ter celoten sklop zneskov z razčlenitvijo po razdelkih in programih. Določil je, da se mora zgornja meja obveznosti večletnega finančnega okvira z 1,0 % (za EU-28) povečati na 1,3 % BND EU (za EU-27), to je na 1324 milijard EUR (v cenah iz leta 2018), kar za 16,7 % presega predlog Komisije. Dodelitve sredstev za skupno kmetijsko politiko in kohezijsko politiko bi morale ostati nespremenjene v realnih zneskih, več prednostnih nalog pa bi bilo treba dodatno okrepiti, tudi programe Obzorje Evropa, Erasmus+ in LIFE, vzpostaviti bi bilo treba novo jamstvo za otroke (5,9 milijarde EUR) in nov sklad za energetski prehod (4,8 milijarde EUR), finančna sredstva za decentralizirane agencije, vključene v upravljanje migracij in meja, pa bi se morala povečati za več kot štirikrat (na več kot 12 milijard EUR). Proračunski prispevek EU za doseganje podnebnih ciljev bi moral znašati najmanj 25 % odhodkov v večletnem finančnem okviru 2021–2027, vključiti bi ga morali v vsa ustrezna področja politike, nato pa bi se moral najpozneje do leta 2027 povečati na 30 %. Vmesni pregled večletnega finančnega okvira bi moral biti obvezen.

Svet je kot podlago za tekoča pogajanja o večletnem finančnem okviru [30. novembra 2018 objavil osnutek „pogajalskega okvira“](#), [5. decembra 2019 pa „pogajalski okvir“](#). Ta zajemata tudi horizontalna in sektorska vprašanja, ki so običajno v pristojnosti programov odhodkov, za katere se uporablja redni zakonodajni postopek (kar je Parlament kritiziral, na primer v odstavkih 14 do 16 svoje resolucije z dne 10. oktobra 2019). Svet je podprl skupni znesek večletnega finančnega okvira v višini 1087 milijard EUR v obdobjih za prevzem obveznosti v cenah iz leta 2018 (1,07 % BND EU-27), kar je precej manj od pričakovanj Parlamenta.

Novoizvoljeni poslanci Evropskega parlamenta so v [resoluciji z dne 10. oktobra 2019](#) in [resoluciji z dne 13. maja 2020](#) posodobili stališče Parlamenta in Komisijo pozvali, naj predloži predlog kriznega načrta za večletni finančni okvir, da bi zagotovili varnostno mrežo za zaščito upravičencev programov EU, če bi bilo treba sedanji večletni finančni okvir zaradi nesoglasja v Evropskem svetu podaljšati.

Medtem je Komisija 14. januarja 2020 predložila [predlog o ustanovitvi Sklada za pravični prehod](#) kot dodaten element v svežnju predlogov za večletni finančni okvir in kot del evropskega zelenega dogovora.

Po krizi zaradi COVID-19 in resnih gospodarskih posledicah potrebnih omejitev gibanja je Komisija objavila [predlog večletnega finančnega okvira v višini 1100 milijard EUR](#) (27. maj 2020) in [predlog dodatnega instrumenta za okrevanje](#) (28. maj 2020). Instrument se je imenoval NextGenerationEU (NGEU) in je bil vreden 750 milijard EUR (v cenah iz leta 2018), od tega 500 milijard EUR v obliki nepovratnih sredstev in 250 milijard EUR v obliki posojil. Sveženj je vključeval zakonodajne predloge za nove finančne instrumente ter spremembe že predloženih programov večletnega finančnega okvira. Sredstva za dodatni sveženj naj bi se zagotovila z zadolževanjem na finančnih trgih. Komisija je v ta namen tudi spremenila predlog za sklep o virih lastnih sredstev, s katerimi bi lahko odobrili izposojanje v višini do 750 milijard EUR. Poleg tega je sveženj Komisije vključeval povečanje zgornje meje za obveznosti v letu 2020 za 11,5 milijarde EUR v večletnem finančnem okviru 2014–2020, da bi začeli črpati pomoč še pred novim večletnim finančnim okvirom.

Evropski svet je 21. julija 2020 sprejel [sklepe o načrtu okrevanja \(NextGenerationEU\), večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 in virih lastnih sredstev](#). Instrument NextGenerationEU je bil potrjen v višini 750 milijard EUR za obdobje 2021–2023. Vendar so se nepovratna sredstva zmanjšala s 500 na 390 milijard EUR, posojila pa so se povečala z 250 na 360 milijard EUR. Evropski svet je zavrnil povečanje zgornje meje večletnega finančnega okvira za leto 2020. Skupna zgornja meja za obveznosti v večletnem finančnem okviru 2021–2027 je bila določena na 1074,3 milijarde EUR. Poleg tega je bilo v sklepih navedeno, da se bo uvedel režim pogojevanja za zaščito proračuna in instrumenta NextGenerationEU pred kršitvami pravne države. Sprejet je bil dogovor o novem viru lastnih sredstev na podlagi nerekiclrane odpadne plastične embalaže, ki se uporablja od 1. januarja 2021. Predlagana pravna podlaga za instrument NextGenerationEU je bil člen 122 PDEU, ki EU omogoča, da s kvalificirano večino v Svetu sprejme ukrepe, ki ustrezajo gospodarskim razmeram, ne da bi v zakonodajni postopek vključila Parlament.

Parlament se je na te sklepe nemudoma odzval z [resolucijo z dne 23. julija 2020](#), v kateri je označil ustanovitev instrumenta za oživitev gospodarstva za zgodovinsko potezo, vendar je obžaloval zmanjšanje sredstev za programe, usmerjene v prihodnost. Vztrajal je pri ciljno usmerjenem povečanju zneskov, ki jih je predlagal Evropski svet, in ponovno poudaril, da ne bo odobril večletnega finančnega okvira brez dogovora o reformi sistema virov lastnih sredstev EU. Cilj bi moral biti kritje vsaj stroškov, povezanih z instrumentom NextGenerationEU (glavnica in obresti), da se zagotovita njegova verodostojnost in trajnost. Parlament je tudi zahteval, da se kot proračunski organ v celoti vključi v instrument za okrevanje v skladu z metodo Skupnosti.

Tristranski pogovori Parlamenta, Sveta in Komisije so se začeli avgusta 2020 in zaključili 10. novembra 2020. Uredba Sveta o večletnem finančnem okviru 2021–2027 je bila sprejeta 17. decembra 2020 po odobritvi Parlamenta. Novi [mehanizem pogojenosti za zaščito proračuna Unije in instrumenta NextGenerationEU pred kršitvami pravne države](#), ki je bil še en predpogoj za odobritev Parlamenta, je začel veljati 1. januarja 2021.

Večletni finančni okvir (EU-27) (v milijonih EUR, cene iz leta 2018)

Odobritve za prevzem obveznosti	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Skupaj 2021–2027
1. Enotni trg, inovacije in digitalno	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
2. Kohezija, odpornost in vrednote	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377.768
2a. Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	45.411	45.951	46.493	47.130	47.770	48.414	49.066	330.235
2b. Odpornost in vrednote	4.330	5.150	5.701	6.824	7.412	8.373	9.743	47.533
3. Naravni viri in okolje	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
od tega: odhodki, povezani s trgovom, in neposredna plačila	38.564	38.115	37.604	36.983	36.373	35.772	35.183	258.594
4. Migracije in upravljanje meja	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.736	22.671
5. Varnost in obramba	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
6. Sosedstvo in svet	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
7. Evropska javna uprava	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
od tega: upravni odhodki institucij	7.742	7.878	7.945	7.997	8.025	8.077	8.188	55.852
ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI SKUPAJ	154.049	153.254	152.848	152.750	152.896	153.390	155.113	1.074.300
ODOBRITVE ZA PLAČILA SKUPAJ	156.557	154.822	149.936	149.936	149.936	149.936	149.936	1.061.058

Politični sporazum ne krije le večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, ampak tudi prihodnji sistem virov lastnih sredstev in spremljevalne ukrepe za novi instrument NGEU (instrument za okrepanje). Poleg uredbe o večletnem finančnem okviru z dne 17. decembra 2020 se kompromis odraža tudi v medinstitucionalnem sporazumu in nizu [skupnih izjav Parlamenta, Sveta in Komisije](#).

Parlamentu je uspelo zagotoviti predvsem:

- dodatnih 15 milijard EUR v primerjavi s predlogom iz julija 2020, ki so bile dodeljene vodilnim programom;

- pravno zavezujoč načrt za uvedbo novih virov lastnih sredstev EU;
- postopno povečanje skupne zgornje meje večletnega finančnega okvira 2021–2027 s 1074,3 milijarde EUR na 1085,3 milijarde EUR v cenah iz leta 2018 (razlaga spodaj);
- dodatno 1 milijardo EUR za instrument prilagodljivosti;
- nov postopkovni korak („postopek proračunskega nadzora“) za predloge na podlagi člena 122 PDEU z morebitnimi znatnimi proračunskimi posledicami;
- vključevanje Parlamenta pri uporabi zunanjih namenskih prejemkov v okviru instrumenta NextGenerationEU, splošno ponovno oceno teh prejemkov in zadolževanje ter dajanje posojil pri naslednji reviziji finančne uredbe ter ureditve za sodelovanje v prihodnjih pogajanjih o večletnem finančnem okviru;
- izboljšano metodologijo za spremljanje podnebnih ukrepov, da bi dosegli, da se vsaj 30 % odhodkov večletnega finančnega okvira/instrumenta NextGenerationEU nameni podnebnim ciljem^[1];
- nov letni cilj glede biotske raznovrstnosti (7,5 % leta 2024 ter 10 % leta 2026 in 2027) in oblikovanje metodologije za spremljanje odhodkov na področju enakosti spolov;
- reformo zbiranja, kakovosti in primerljivosti podatkov o upravičencih, da bi bolje zaščitili proračun EU, vključno z odhodki za instrument NextGenerationEU.

Drugi elementi večletnega finančnega okvira 2021–2027, ki ustrezajo prednostnim nalogam Parlamenta, vključujejo:

- vključitev ERS v proračun EU;
- splošno raven financiranja za kmetijstvo in kohezijo v obsegu, ki je primerljiv z obdobjem 2014–2020;
- ustanovitev Sklada za pravični prehod.

Dodatnih 15 milijard EUR vključuje 11 milijard EUR postopnega povečanja, katerega glavni vir je nov mehanizem, povezan z globami, ki jih bo pobrala EU, in bo privedel do samodejnih dodatnih dodelitev za zadevne programe v obdobju 2022–2027. Skupna zgornja meja sedemletnega večletnega finančnega okvira bo zato postopoma dosegla 1085,3 milijarde EUR v cenah iz leta 2018, tj. za 2 milijardi EUR več v realnih cenah od ustrezne zgornje meje večletnega finančnega okvira 2014–2020 (1083,3 milijarde EUR v cenah iz leta 2018 brez Združenega kraljestva, z ERS).

V skladu z medinstitucionalnim sporazumom je bilo leta 2020 dogovorjeno, da se bodo vračila in obresti dolga za okrepanje financirali iz proračuna EU v okviru zgornjih meja večletnega finančnega okvira 2021–2027, „vključno z zadostnimi prihodki iz novih virov lastnih sredstev, uvedenih po letu 2021“, brez poseganja v to, kako se bo to vprašanje obravnavalo v prihodnjih večletnih finančnih okvirih od leta 2028 naprej. Izrecni cilj je bil ohraniti programe in sklade EU. Komisija je 22. decembra 2021 predlagala nove vire lastnih sredstev in ciljno usmerjeno spremembo uredbe o večletnem finančnem okviru (ki jo je nato umaknila), ki je bila med drugim namenjena za uvedbo novega mehanizma,

[1]Komisija je 21. junija 2022 v delovnem dokumentu služb (SWD(2022)0225) objavila svoj [pristop k vključevanju podnebnih ukrepov v večletni finančni okvir 2021–2027 in instrument NextGenerationEU](#).

ki bi omogočal samodejno zvišanje zgornjih meja od leta 2025, da se vključijo vsi dodatni prihodki, ustvarjeni z novimi viri lastnih sredstev za predčasno odplačilo dolga za instrument NextGenerationEU. Parlament se je [13. septembra 2022 odzval z vmesno resolucijo](#), Svet pa ni sprejel nobenega stališča.

Komisija je v svojem [sporočilu z dne 18. maja 2022 o pomoči Ukrajini in njeni obnovi](#) navedla, da „nepredvidene potrebe, nastale zaradi vojne v Evropi, močno presegajo sredstva, ki so na voljo v sedanjem večletnem finančnem okviru“. Parlament je [v resoluciji z dne 19. maja 2022](#) zahteval zakonodajni predlog za celovito revizijo večletnega finančnega okvira, in sicer čim prej, najpozneje pa v prvem četrtletju leta 2023.

Kot prvi korak je bila decembra 2022 sprejeta [uredba Sveta o spremembi večletnega finančnega okvira](#) (Uredba Sveta (EU, Euratom) 2022/2496) kot del [svežnja, ki ga je Parlament sprejel](#) po nujnem postopku 24. novembra 2022. Razširil je proračunsko kritje, ki se je dotlej uporabljalo za posojila državam članicam, na posojila za makrofinančno pomoč Ukrajini za leti 2023 in 2024. V primeru neizpolnjevanja obveznosti bi se potrebni zneski uporabili iz „manevrskega prostora“ nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira, in sicer do zgornje meje lastnih sredstev.

Za določitev agende za celovitejšo revizijo je Parlament 15. decembra 2022 sprejel resolucijo [o nadgradnji večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027](#), v kateri se je osredotočil na pripravo proračuna EU, ki bo primeren za nove izzive, in opredelil ključne zahteve Parlamenta.

Komisija je 20. junija 2023 predlagala [ciljno usmerjeno revizijo večletnega finančnega okvira](#), ki zajema večino teh zahtev (šest mesecev pred prvotno načrtovanim pregledom).

Parlament je 3. oktobra 2023 [sprejel stališče o predlogu](#) in poudaril, da mora biti revidirani večletni finančni okvir vzpostavljen do 1. januarja 2024, a je v Evropskem svetu 15. decembra 2023 prišlo do zastoja. Ko je bil končno dosežen politični dogovor, je bila 29. februarja 2024 objavljena [revizija večletnega finančnega okvira](#) (Uredba Sveta (EU, Euratom) 2024/765). Vključuje zmanjšanje sredstev za program Obzorje Evropa (le delno izravnano s ponovno uporabo sproščenih proračunskih sredstev za raziskave iz zadnjega večletnega finančnega okvira), program EU za zdravje (ublažen z mehanizmom iz člena 5 večletnega finančnega okvira) in neposredno upravljanje skupne kmetijske politike in kohezijske politike.

Vendar je to prvič, da je vmesni pregled večletnega finančnega okvira privedel do neto zvišanja zgornjih mej porabe. Glavni pozitivni rezultati so: 50 milijard EUR za Ukrajino za obdobje 2024–2027, povečanje sredstev za migracije in zunanje delovanje ter za Evropski obrambni sklad (v okviru platforme STEP), povečanje sredstev za posebne instrumente (instrument prilagodljivosti in solidarnostna rezerva EU za obnovo po ekstremnih vremenskih dogodkih in naravnih nesrečah, ki je zdaj ločena od rezerve za nujno pomoč državam nečlanicam EU) ter vzpostavitev neomejenega posebnega instrumenta EURI za zaščito programov pred znatnimi rezi. Nekatere stroške skupnega najemanja posojil EU je treba kriti v letnem proračunskem postopku (Evropski svet je določil nezavezujoče merilo 50 %). Za uporabo posebnega instrumenta EURI v te namene je treba približno polovico stroškov kriti s posebnimi instrumenti ali prerazporeditvami iz programov. Instrument EURI deluje v dveh korakih: prvi je

mobilizacija sredstev, ki ustrezajo znesku sproščenih sredstev, drugi pa je mehanizem „zadnje možnosti“ dodatnih nacionalnih prispevkov. Več podrobnosti je na voljo v [sporočilu Komisije o tehnični prilagoditvi večletnega finančnega okvira](#).

Komisija je 11. februarja 2025 v sporočilu z naslovom [Pot do naslednjega večletnega finančnega okvira](#) predstavila sedanje in prihodnje ključne politične in proračunske izzive. Parlament je k temu prispeval z resolucijo z dne 7. maja 2025 o [prenovljenem dolgoročnem proračunu za Unijo v spreminjajočem se svetu](#).

Komisija je 16. julija 2025 predstavila [predlog za večletni finančni okvir za obdobje 2028–2034](#). Skupni znesek prevzetih obveznosti v sedmih letih bi bil določen na največ 1763 milijard EUR (v cenah iz leta 2025), kar ustreza 1,26 % BND EU, vključno s stroški odplačevanja za instrument NextGenerationEU. V primerjavi s sedanjim začetnim zneskom večletnega finančnega okvira (1,13 % BND v obdobju 2021–2027) in glede na načrtovana odplačila v okviru instrumenta NextGenerationEU, ki znašajo 0,11 % BND (približno 25 milijard EUR letno), to pomeni, da Komisija na splošno ne predlaga skoraj nobenega povečanja. Sedem razdelkov in dva podrazdelka sedanje strukture bi se zmanjšalo na štiri glavne razdelke. Poenostavljena struktura (s približno 70 poglavij za odhodke iz poslovanja na približno 20 poglavij v predlogu) skupaj z znatno vgrajeno prožnostjo v okviru skladov zahteva večjo jasnost glede tega, kako bo to vplivalo na nadzorno in proračunsko vlogo Parlamenta, zaradi sprememb pa so primerjave s sedanjim večletnim finančnim okvirom zgolj okvirne.

Kohezija, regionalni razvoj in razvoj podeželja, kmetijstvo, ribištvo, migracije, varnost in nadzor meja bi se konsolidirali v okviru načrtov za nacionalna in regionalna partnerstva za vsako državo članico, dopolnjeval pa bi jih instrument EU, s čimer bi skupaj prejeli 772 milijard EUR (približno 44 % skupnega proračuna). V primerjavi s sedanjim večletnim finančnim okvirom bi se financiranje programov v okviru deljenega izvrševanja (predvsem kmetijstva in kohezijskih skladov) tako zmanjšalo za približno 10 %, financiranje za migracije in upravljanje meja pa bi bilo 2,5-krat večje.

Evropskemu skladu za konkurenčnost, ki bi zajemal neposredne naložbe v raziskave, čisti in digitalni prehod, obrambo, vesolje in biotehnologijo, bi bilo dodeljenih 362 milijard EUR (21 % celotnega proračuna), kar je znatno povečanje za približno 160 % v primerjavi z obstoječimi programi, s katerimi se financirajo ta področja politike.

Sredstva za novi instrument Globalna Evropa, namenjen zunanjemu delovanju EU, bi znašala 177 milijard EUR (10 % skupnega proračuna), kar pomeni približno 40-odstotno povečanje v primerjavi s sedanjimi instrumenti. Netematski posebni instrumenti (enotni instrument za rezervo in instrument prilagodljivosti) bi se ohranili in povečali. Rezerva za Ukrajino bi bila edini tematski posebni instrument, saj bi se sedanji instrumenti (rezerva za solidarnost in nujno pomoč ter Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji) financirali v okviru načrtov za nacionalna in regionalna partnerstva ter programov Globalna Evropa. V predlogu je bil predviden popravni mehanizem za 2-odstotni fiksni deflator, kadar inflacija presega 3 % ali je nižja od 1 %, s čimer se je delno ohranila realna vrednost.

Več informacij o tej temi najdete na [spletišču Odbora za proračun](#).

Alix Delasnerie
11/2025

1.4.4. IZVRŠEVANJE PRORAČUNA

Za izvrševanje proračuna je odgovorna Komisija v sodelovanju z državami članicami, pri tem pa jo politično nadzoruje Evropski parlament.

PRAVNA PODLAGA

- Členi 290, 291, 317, 319, 321, 322 in 323 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU) in člen 179 [Pogodbe o Euratomu](#);
- [finančna uredba](#), tj. Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije;
- [Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020](#) med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev.

CILJ

Ustrezna poraba javnih sredstev v skladu z načeli skladnosti in smotrnosti ter ob spoštovanju vrednot Evropske unije.

POSTOPKI

A. Izvedbena pravila

Komisija je odgovorna za izvrševanje prihodkov in odhodkov proračuna v sodelovanju z državami članicami.

Izvrševanje proračuna se nanaša na dva glavna elementa, in sicer na obveznosti in plačila, ki jim sledijo. Odobritve za prevzem obveznosti so sredstva, namenjena projektom, za katere se EU strinja, da jih bo financirala. Odobritve plačil so dejanska sredstva, izplačana za tekoče in pretekle obveznosti.

Izvrševanje proračuna poteka v mejah sredstev, odobrenih v [večletnem finančnem okviru](#), ter se izvaja v skladu s pogodbama o EU in določbami finančne uredbe. Finančna uredba je horizontalne narave in se uporablja za vsa področja odhodkov in prihodkov. Dodatna pravila glede izvajanja proračuna je mogoče najti v sektorskih uredbah, ki zadevajo določene politike EU.

Dobro finančno poslovanje je ključno vodilno načelo^[1], ki ga opredeljujejo naslednja tri načela:

- gospodarnost, tj. najboljša cena,
- učinkovitost, tj. najboljše razmerje med uporabo virov in doseganjem ciljev,

[1]Člen 33 finančne uredbe.

- uspešnost, tj. doseganje ciljev.

V skladu s temi načeli mora biti izvrševanje smotrnno.

Poleg tega je treba skrbeti za spoštovanje vrednot EU in Listine EU o temeljnih pravicah, pa tudi za zaščito finančnih interesov EU ([več o prihodkih EU](#)).

B. Načini izvrševanja

Komisija lahko proračun izvršuje^[2]:

- neposredno prek svojih oddelkov ali izvajalskih agencij (neposredno upravljanje),
- skupaj z državami članicami (deljeno upravljanje),
- posredno, tako da naloge zaupa organom in subjektom, na primer tretjim državam ali mednarodnim organizacijam (posredno upravljanje).

V praksi se približno 70 % proračuna izvrši z deljenim upravljanjem, tako da države članice dodeljujejo sredstva in upravljajo odhodke, približno 20 % z neposrednim upravljanjem Komisije ali njenih izvajalskih agencij, preostalih 10 % pa s posrednim upravljanjem^[3].

Druge institucije EU so odgovorne za izvrševanje svojih oddelkov proračuna ([več o odhodkih EU](#)).

C. Kako poteka nadzor nad izvrševanjem?

Za vse načine izvrševanja se izvajajo notranje kontrole. Pri teh kontrolah se oceni, ali se spoštujejo načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Drug pomemben vidik je preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti, ki vključujejo goljufije, korupcijo, nasprotja interesov in dvojno financiranje^[4]. Proračun se izvršuje v skladu z zakonodajo EU o [javnih naročilih](#) (material, dela in storitve).

Računovodska pravila Komisije temeljijo na mednarodnih računovodskih standardih za javni sektor, ki jih je določila Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov (IFAC). V pripravi so tudi računovodski standardi EU za javni sektor, da bi uskladili računovodstvo v javnem sektorju v celotni EU.

[Sistem finančne preglednosti](#) ponuja informacije o upravičencih do sredstev, ki jih neposredno upravlja Komisija, po drugi strani pa mora vsaka država članica objaviti podatke o upravičencih skladov, ki jih upravlja v okviru deljenega upravljanja. [Sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev \(EDES\)](#) ščiti finančne interese EU, tako da omogoča zgodnje odkrivanje nezanesljivih oseb in subjektov, ki zaprosijo za sredstva EU ali so sklenili pravne obveznosti s Komisijo ali drugimi institucijami, njihovo izključitev iz postopkov in denarno kaznovanje.

[Evropsko računsko sodišče](#) pregleduje izvrševanje proračuna, saj je njegova naloga revidiranje vseh proračunskih transakcij EU. Države članice so za nepravilno izvrševanje proračuna kaznovane: v takih primerih se izguba prihodkov proračuna EU pokrije z zahtevki za vračilo sredstev, ki so jih nacionalne vlade izplačale neupravičeno.

[2] Člen 62 finančne uredbe.

[3] [Podatke za obdobje 2021–2027 je posredoval generalni direktorat Komisije za proračun.](#)

[4] Člen 36 finančne uredbe.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament ima ključno vlogo pri zagotavljanju institucionalnega ravnovesja EU. Kar zadeva proračunske pristojnosti:

- je Parlament ena od dveh vej proračunskega organa, ki enakopravno s Svetom sprejema odločitve o letnem proračunu;
- je Parlament edini organ za podelitev razrešnice, s čimer nadzoruje izvrševanje proračuna.

Poleg tega lahko Parlament vpliva na izvrševanje proračuna s svojimi zakonodajnimi in nezakonodajnimi dejavnostmi, na primer s poročili in resolucijami ali zgolj z vprašanji Komisiji za ustni ali pisni odgovor.

A. Proračunski postopek

Evropski parlament skupaj s Svetom sprejme letni proračun EU ([več o proračunskem postopku](#)), tj. dodeli sredstva v okviru parametrov večletnega finančnega okvira. Med proračunskimi pogajaji lahko Parlament predlaga, da se sredstva uvrstijo v rezervo, zlasti če dvomi o upravičenosti odhodkov ali zmožnosti Komisije za njihovo izvrševanje. Sredstva v rezervi se ne uporabijo, dokler niso izpolnjeni vnaprej določeni pogoji.

Ko je proračun sprejet, ga je mogoče med izvrševanjem še vedno spremeniti s predlogi spremembe proračuna in prerazporeditvami na podlagi sklepov, ki jih odobri Parlament in Svet. Ne glede na to ima pri izvrševanju vodilno vlogo Komisija, saj sprejema delovne programe in sklepe o financiranju ter izvaja samostojne prerazporeditve (tj. prerazporeditve, ki jih ne odobri Parlament in Svet), kadar zakonodaja, vključno s finančno uredbo, to omogoča^[5].

Medinstitucionalni sporazum o proračunu predvideva proračunsko sodelovanje med Komisijo, Svetom in Parlamentom. Organizirajo se redna medinstitucionalna srečanja za oceno izvrševanja proračuna, zlasti plačil, da se zagotovi nemoteno izvajanje programov EU in izpolnjevanje vseh finančnih obveznosti^[6].

B. Postopek razrešnice

Postopek razrešnice ([več o proračunskem nadzoru](#)) Parlamentu omogoča, da naknadno oceni porabo EU na podlagi letnega poročila Evropskega računskega sodišča, ki ocenjuje zanesljivost, zakonitost in pravilnost odhodkov in prihodkov EU.

Razrešnica je sklep, v katerem Parlament predstavi svoje ugotovitve o tem, kako so Komisija ter druge institucije in organi EU izvrševali proračun EU. Parlament lahko sprejme tudi resolucijo o razrešnici, v kateri postavi zahteve in da priporočila za izvrševanje, na primer zahteva postopkovne spremembe.

Ta postopek parlamentarnega nadzora nad izvrševanjem proračuna prispeva k spoštovanju zahtev pravnega in regulativnega okvira ter dobremu finančnemu poslovanju.

Komisija se z novimi instrumenti financiranja, kot je mehanizem za okrevanje in odpornost, vse bolj oddaljuje od tradicionalnega povračila stroškov in gre v smeri

[5] Člena 30 in 31 finančne uredbe.

[6] Del G. Izvrševanje proračuna, plačila in neporavnane obveznosti (*reste à liquider* – RAL).

pogojevanja plačil z doseganjem mejnikov in ciljev. Parlament je poudaril, da je treba odpraviti pomanjkljivosti pri finančnih kontrolah, in opozoril na tveganja, ki so posledica nezadostnih podatkov za preverjanje, ali je bilo načelo dobrega finančnega poslovanja spoštovano, kar ovira nadzor, preglednost in demokratično odgovornost^[7].

Več informacij o tej temi je na voljo na spletiščih [Odbora za proračun](#) in [Odbora za proračunski nadzor](#).

Marine MANZINELLO

10/2025

[7] [Resolucija Evropskega parlamenta z dne 18. junija 2025 o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost](#), sprejeta besedila, P10_TA(2025)0128.

1.4.5. PRORAČUNSKI NADZOR

V tem poglavju je pojasnjeno, kaj je proračunski nadzor in zakaj je pomemben za EU. Predstavljen je pravni okvir, ki ureja proračunski nadzor EU, in opisano je, kako se proračunski nadzor izvaja na nacionalni, institucionalni in politični ravni ter na ravni EU. V njem sta pojasnjena tudi postopek razrešnice in vloga Evropskega parlamenta ter predstavljeni nedavni primeri proračunskega nadzora in aktualni izzivi.

PRAVNA PODLAGA

Proračunski nadzor temelji na več pravnih dokumentih:

- [Pogodba o delovanju Evropske unije](#) (PDEU): členi 287, 317–319, 322 in 325 so pravna podlaga za izvrševanje proračuna EU, revizijo in zaščito pred goljufijami.
- Uredba (EU, Euratom) 2024/2509, znana kot [finančna uredba](#), določa podrobna pravila za pripravo, izvrševanje in revizijo proračuna EU ter dobro finančno poslovanje in preglednost.
- [Medinstitucionalni sporazum](#) o proračunski disciplini, sodelovanju in dobrem finančnem poslovanju izboljšuje sodelovanje med institucijami EU in krepi javnofinančno disciplino v celotnem proračunskem postopku.
- [Poslovnik Evropskega parlamenta](#), zlasti členi 101–102, 106 in 139 ter priloga V, določa interne parlamentarne postopke za proračunski nadzor, postopek razrešnice in nadzor nad finančnimi zadevami.

CILJI

Cilj proračunskega nadzora je, da so vsi odhodki EU:

- zakoniti,
- pravilni,
- ustrezno evidentirani,
- upravljani učinkovito, uspešno in gospodarno.

KAJ JE PRORAČUNSKI NADZOR?

Proračunski nadzor v Evropski uniji zagotavlja, da se sredstva proračuna EU zbirajo in porabljajo zakonito, učinkovito in uspešno.

Prve kontrole se pogosto se prvo preverjanje opravi na nacionalni ravni, kjer države članice spremljajo, kako se sredstva zbirajo in porabljajo. Na ravni EU vsaka institucija interno preverja svojo porabo, Evropsko računsko sodišče pa opravi neodvisno zunanje preverjanje. Ugotavlja, ali je poraba EU zakonita in ali dosega svoje cilje, in vsako leto poroča o tem. Evropski parlament nato oceni, ali je bil proračun izvršen pravilno in v skladu s pravili.

Kontrole so lahko koristne pri preprečevanju goljufij in pri tem, da sredstva EU prinašajo resnične koristi za državljane.

KAKO SE IZVAJA PRORAČUNSKI NADZOR?

A. Nadzor na nacionalni ravni

Nacionalni organi v državah članicah izvajajo prve obsežnejše kontrole, kako se sredstva zbirajo in porabljajo. To pomeni, da so odgovorni za nekatere vidike proračunskega nadzora, zlasti za tradicionalna lastna sredstva, kot so carine, ki jih zbirajo in preverjajo v imenu EU. Poleg tega imajo glavno vlogo pri odkrivanju in preprečevanju goljufij in drugih nepravilnosti v zvezi s proračunom EU.

Države članice izvedejo tudi prvo revizijo odhodkov v deljenem upravljanju, skladov, pri katerih Evropska komisija naloge izvrševanja proračuna prenese na nacionalne organe v državah članicah. Gre za Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad (skupaj znana kot strukturna sklada), Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

B. Nadzor na ravni Unije

Na ravni EU obstajajo tri vrste nadzora: notranja kontrola, zunanja kontrola in kontrola na politični ravni ali politični nadzor.

1. Notranja kontrola

Vsaka institucija EU spremlja svoj proračun. Odredbodajalci, računovodje in notranji revizorji izvajajo kontrole, ali se sredstva upravlja ustrezno in v skladu s pravili.

2. Zunanja kontrola

Evropsko računsko sodišče ob podpori nacionalnih revizijskih institucij revidira zaključni račun in odhodke EU ter Evropskemu parlamentu in Svetu EU (ki skupaj sestavljata proračunski organ EU) vsako leto predloži podrobna poročila v skladu s členom 287 PDEU. Evropsko računsko sodišče pripravlja:

- izjavo o zanesljivosti računovodskih izkazov ter zakonitosti in pravilnosti z njimi povezanih transakcij (DAS);
- letno poročilo o izvrševanju splošnega proračuna, vključno s proračuni vseh institucij in decentraliziranih organov;
- posebna poročila o agencijah in organih Evropske unije;
- posebna poročila o smotrnosti in skladnosti;
- preglede področij politike ali porajajočih se vprašanj.

Do leta 2021 je Evropsko računsko sodišče pripravljalo tudi letno poročilo o smotrnosti izvrševanja proračuna. Poroča še o najemanju in dajanju posojil ter o Evropskem razvojnem skladu, ki je zdaj vključen v dolgoročni načrt porabe EU, tj. večletni finančni okvir.

3. Politični nadzor

Evropski parlament preverja, kako se proračun izvršuje, zlasti prek Odbora za proračunski nadzor, ki:

- na podlagi letnega poročila Računskega sodišča in drugih dokumentov pregleduje izvrševanje proračuna EU in Evropskega razvojnega sklada;
- pripravlja sklepe o razrešnici;
- zaključuje, predstavlja in revidira računovodske izkaze in bilance Unije, njenih institucij in vseh organov, ki jih slednja financira;
- pregleduje finančne dejavnosti Evropske investicijske banke;
- ocenjuje, ali je bilo financiranje EU stroškovno učinkovito pri izvajanju politike;
- sprejema ukrepe za preprečevanje goljufij in finančnih nepravilnosti ter pregon storilcev; spremlja primere goljufij in nepravilnosti;
- sodeluje z Evropskim računskim sodiščem, Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropskim javnim tožilstvom;
- je udeležen pri imenovanju na položaje na Evropskem računskem sodišču in v Evropskem uradu za boj proti goljufijam.

POSTOPEK RAZREŠNICE

V Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) je omenjena le razrešnica Evropski komisiji, vendar jo Evropski parlament podeljuje tudi drugim institucijam, organom in agencijam.

Njegov Odbor za proračunski nadzor pregleda izvrševanje proračuna za predprejšnje leto (leto n-2). Pri tem preuči:

- letna poročila o dejavnostih, ki jih pripravijo generalni direktorati Evropske komisije ter druge institucije, agencije in organi EU;
- letno poročilo Evropske komisije o upravljanju in smotrnosti;
- ocenjevalno poročilo o rezultatih programov EU, v skladu s členom 318 PDEU;
- letno poročilo Evropske centralne banke;
- odgovore institucij na vprašanja Evropskega parlamenta, v skladu s členom 319 PDEU.

Ta **parlamentarni nadzor** zagotavlja zakonitost, skladnost s predpisi in dobro finančno poslovanje. Na tej podlagi Odbor za proračunski nadzor pripravi priporočilo za podelitev ali zavrnitev razrešnice. Evropski parlament nato glasuje o sklepu o razrešnici v obliki resolucije, ki vključuje ugotovitve in priporočila o izvrševanju proračuna.

Če je Odbor za proračunski nadzor zadovoljen, predlaga **podelitev razrešnice** v skladu s členom 266 finančne uredbe. Razrešnica se nato podeli nekje do sredine maja, če večina poslancev Evropskega parlamenta glasuje za predlog. Evropski parlament lahko sklep o podelitvi razrešnice preloži na oktober, če ni zadovoljen z vidiki upravljanja proračuna.

Če podelitev **razrešnice zavrne ali odloži**, o razlogih obvesti zadevne institucije, organe ali agencije. Ti morajo nemudoma odpraviti ovire za podelitev razrešnice (kot zahtevata člen 319(3) PDEU in člen 268 finančne uredbe). Če gre za razrešnico Evropski komisiji, morajo države članice slednjo obvestiti o ukrepih, ki so jih sprejele na

podlagi ugotovitev Evropskega parlamenta, Evropska komisija pa jih mora upoštevati pri pripravi svojega poročila o spremljanju.

Ko so ovire za podelitev razrešnice odpravljene, Odbor za proračunski nadzor pripravi novo poročilo in v šestih mesecih predlaga podelitev ali zavrnitev razrešnice.

Zavrnitev razrešnice je lahko jasno sporočilo. Potem ko je Evropski parlament leta 1998 zavrnil podelitev razrešnice, je bila oblikovana skupina neodvisnih strokovnjakov, ki je poročala o obtožbah proti Evropski komisiji zaradi goljufij, slabega upravljanja in nepotizma. Njene ugotovitve so privedle do odstopa celotne Evropske komisije leta 1999.

Evropski parlament že od leta 2009 ni podelil razrešnice generalnemu sekretarju Sveta EU, ker Svet ni pripravljen sodelovati v postopku podelitve razrešnice.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

A. Pridobivanje pristojnosti

Pristojnosti Evropskega parlamenta za proračunski nadzor so se v zadnjih desetletjih povečevale:

- Med letoma 1958 in 1970 je bil samo obveščen o sklepih o razrešnici, ki jih je sprejemal Svet EU.
- Leta 1971 je dobil enaka pooblastila za podelitev razrešnice kot Svet.
- Od leta 1977 razrešnico podeljuje sam na podlagi priporočila Sveta.
- Organizira tudi predstavitve kandidatov za komisarje, njegov Odbor za proračunski nadzor pa predstavitve kandidatov za člane Računskega sodišča in kandidatov za generalnega direktorja Evropskega urada za boj proti goljufijam in člane njegovega nadzornega odbora. Brez parlamentarnih predstavitev teh položajev ni mogoče zapolniti.

B. Nedavni postopki podelitve razrešnice

1. Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex)

Evropski parlament je zaradi pomanjkljivosti pri upravljanju proračuna in finančnem poslovanju odložil podelitev razrešnice agenciji Frontex za leto 2021. Razrešnico ji je pozneje vseeno podelil, vendar je 90 milijonov EUR prenesel v rezervo, dokler ne bodo izpolnjeni nekateri pogoji. Tudi razrešnica za leto 2022 je bila odložena zaradi nerešenih težav, med drugim negativnih ugotovitev v preiskavi Evropskega urada za boj proti korupciji v zvezi z nadlegovanjem, kršitvami in zavračanjem migrantov. Podeljena je bila, ko so bile potrjene izboljšave.

2. Druga pomembna področja

V nedavnih postopkih razrešnice so bili izraženi pomisleki glede:

- zahtev za nadzor **mehanizma za okrevanje in odpornost** (sredstva za okrevanje po pandemiji covid-19) ter potrebnega ravnovesja med strogim nadzorom in poenostavljenimi postopki, zlasti za mala in srednja podjetja;
- **visoke stopnje napake** pri programih porabe (zlasti programih za ekonomsko in socialno kohezijo EU);

- **javnih naročil in transparentnosti**, med drugim glede informacij o končnih upravičencih do sredstev in financiranja nevladnih organizacij iz proračuna EU;
- **etike in integritete** v zvezi s proračunom Evropskega parlamenta.

Na podlagi preiskave Evropskega urada za boj proti goljufijam je bila aprila 2025 odložena razrešnica za Agencijo EU za azil. Čeprav nekateri pomisleki ostajajo, ji je Evropski parlament razrešnico vseeno podelil oktobra 2025, potem ko je uvedla nekatere spremembe (na primer prenehala imenovati začasne vodstvene kadre in spremenila postopke ocenjevanja uslužbencev). Podelitev razrešnic v prihodnje pa ostaja pogojena s tem, da agencija izvede dodatne reforme.

C. Stalen nadzor in sodelovanje

Institucije, organi in agencije morajo ukrepati na podlagi ugotovitev in priporočil, ki jih Evropski parlament poda v svojih resolucijah o razrešnici.

Posebni odbori Evropskega parlamenta prispevajo k temu, da so sredstva EU porabljeni v interesu evropskih davkoplačevalcev.

Odbor Evropskega parlamenta za proračunski nadzor vodi tudi dialog s sorodnimi odbori v nacionalnih parlamentih ter nacionalnimi revizijskimi uradi in carinskimi agencijami.

Več o tej temi je na voljo na spletišču [Odbora za proračunski nadzor](#).

Diána Haase
11/2025

1.4.6. BOJ PROTI GOLJUFIJAM IN ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV EVROPSKE UNIJE

Ukrepi Evropske unije na področju proračunskega nadzora temeljijo na dveh načelih, in sicer na zagotavljanju, da se proračun EU ustrezno porablja, ter zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) ima pooblastila za preiskovanje goljufij v zvezi s proračunom EU ter korupcije in resnih kršitev, hkrati pa razvija politiko boja proti goljufijam. Evropsko javno tožilstvo (EJT) je pristojno, da preiskuje, preganja in privede pred sodišče storilce kaznivih dejanj zoper proračun EU. Čeprav njun glavni poudarek ni izključno na zaščiti finančnih interesov Unije, Europol in Eurojust zagotavljata dodatno podporo. Področje boja proti goljufijam je junija 2024 zaznamovala ustanovitev še ene decentralizirane agencije EU, in sicer Organa za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma (AMLA).

PRAVNA PODLAGA

- Člen 310(6) in člen 325 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU) o boju proti goljufijam;
- člen 287 PDEU o Evropskem računskem sodišču;
- člen 86 PDEU o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva;
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije;
- [Medinstitucionalni sporazum](#) z dne 16. decembra 2020 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev, del III;
- [Poslovnik Evropskega parlamenta](#), naslov II, poglavje 6, členi 94, 95 in 96; naslov V, poglavje 1, člen 133, poglavje 2, člen 139, in poglavje 4, člen 148; priloga V.

CILJI

Da bi zagotovili, da se državljani lahko zanesejo, da se njihov denar ustrezno porablja, mora EU skupaj z državami članicami zaščititi svoje finančne interese. Pomembna sta tudi spremljanje in nadzor dejavnosti Evropskega urada za boj proti goljufijam in Evropskega javnega tožilstva ter podpora njunim prizadevanjem v boju proti goljufijam in nepravilnostim pri izvrševanju proračuna EU.

OZADJE

Boj proti goljufijam in korupciji ter zaščita finančnih interesov EU sta bila formalizirana z ustanovitvijo projektne skupine za usklajevanje boja proti goljufijam leta 1988. Z aktom Sveta z dne 26. julija 1995 je bila uvedena Konvencija o zaščiti finančnih

interesov Evropskih skupnosti. Že leta 1999 je bil ustanovljen Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), z Uredbo Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 pa je bilo ustanovljeno tudi Evropsko javno tožilstvo (EJT), ki je začelo delovati junija 2021.

Glavni cilji teh zakonodajnih aktov in priporočil so:

- zaščititi finančne interese s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami, s celostno politiko za zaščito denarja davkoplačevalcev ter strategijo Komisije na področju boja proti goljufijam;
- bolje upravljati urad OLAF in okrepiti procesna jamstva v preiskavah;
- podpreti Evropsko javno tožilstvo.

ZAKONODAJA

A. Izboljšanje mehanizmov za boj proti goljufijam

Leta 2004 je bil uveden prvi program Herkul, da bi z bojem proti nepravilnostim, goljufijam in korupciji, ki škodijo proračunu EU, zaščitili finančne interese Unije. Herkul I sta nasledila Herkul II (2007–2013) in Herkul III (2014–2020), z vsemi pa je upravljal urad OLAF.

V večletnem finančnem okviru (2021–2027) je bil uveden nov [program EU za boj proti goljufijam](#). Upravlja ga urad OLAF, njegov proračun pa znaša približno 181 milijonov EUR. Zasnovan je tako, da posnema in nadgrajuje program Herkul III ter se povezuje z [informacijskim sistemom za boj proti goljufijam \(AFIS\)](#) in [sistemom za upravljanje nepravilnosti \(IMS\)](#). Program zagotavlja podporo državam članicam in pridruženim državam (kot je Ukrajina) pri preiskavah za boj proti goljufijam in na povezanih področjih za zaščito finančnih interesov Unije.

Kar zadeva operativno infrastrukturo, sistem AFIS zagotavlja tehnično infrastrukturo za izmenjavo informacij o goljufijah med nacionalnimi organi in organi EU, podpira pa tudi izvajanje carinske in kmetijske zakonodaje, saj zagotavlja orodja za izmenjavo informacij in pomoč pri operativnih dejavnostih za odkrivanje goljufij ali korupcije. Sistem IMS je sistem za izmenjavo elektronskih podatkov, ki omogoča lažje poročanje o nepravilnostih na različnih področjih. Uporabljajo ga lahko države članice in upravičenci do sredstev EU. Sistem za upravljanje nepravilnosti je del informacijskega sistema za boj proti goljufijam, ki ga trenutno uporablja 35 držav.

Parlament je podprl akcijski načrt Komisije za okrepitev boja proti davčnim goljufijam in davčnim utajam, ki je del [svežnja za pravično in preprosto obdavčitev](#). Ta sveženj vsebuje strategijo za boljše in večdimenzionalno sodelovanje in usklajevanje med samimi državami članicami ter med državami članicami in Komisijo. V svežnju je posebna pozornost namenjena razvoju mehanizmov za preprečevanje, zgodnje odkrivanje in spremljanje carinskega tranzita.

Novi [osrednji elektronski sistem informacij o plačilih](#) deluje od 1. januarja 2024, v njem pa se vodijo evidence informacij o čezmejnih plačilih znotraj EU ter o plačilih državam ali ozemljem, ki niso v EU. Davčni organi tako lahko ustrezno spremljajo pravilno izpolnjevanje obveznosti v zvezi z davkom na dodano vrednost (DDV) za čezmejne dobave blaga in storitve med podjetji in potrošniki (B2C). V preteklih nekaj letih je Parlament Komisijo večkrat pozval, naj sprejme ukrepe, s katerimi bi zagotovili popolno

preglednost glede vseh upravičencev do sredstev EU v državah članicah, in sicer naj na svojem spletišču objavi seznam vseh upravičencev. Pozval je tudi države članice, naj sodelujejo s Komisijo in ji zagotovijo popolne in zanesljive podatke o upravičencih do sredstev EU, ki jih same upravljajo.

Komisija je 1. januarja 2016 uvedla [sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev \(EDES\)](#). Uporablja se za zaščito finančnih interesov Unije z odkrivanjem nezanesljivih oseb in subjektov, ki prosijo za sredstva EU ali imajo pravne obveznosti do institucij, organov, uradov in agencij EU.

Še eno informacijsko orodje je [Arachne](#), ki se uporablja za pripravo upravnih kontrol in upravljanja. Z njim je mogoče odkriti upravičence, pogodbe in izvajalce pri projektih, pri katerih obstaja tveganje goljufije, poleg tega pa razkriva nasprotja interesov in druge nepravilnosti. To orodje prostovoljno uporabljajo Komisija in nekatere države članice pri deljenem upravljanju ter za mehanizem za okrevanje in odpornost. S prenovitvijo finančne uredbe iz leta 2024 je bila uvedena tudi pravna podlaga za posodobljeno orodje za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja, ki temelji na obstoječi različici orodja Arachne. To orodje za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja se bo uporabljalo v okviru deljenega in neposrednega upravljanja. Od naslednjega večletnega finančnega okvira (z začetkom leta 2028) bodo morale vse države članice orodje polniti s podatki. Komisija mora do leta 2027 oceniti pripravljenost revidiranega orodja z vidika interoperabilnosti z drugimi informacijskimi sistemi in podatkovnimi zbirkami, tega, kako dobro kazalniki tveganja odgovarjajo potrebam uporabnikov, uporabe umetne inteligence za analizo in razlago podatkov ter varstva podatkov. V zvezi s tem lahko Svet in Parlament kot sozakonodajalca ponovno razpravljata o možnosti njegove obvezne uporabe.

Poleg tega je bila v prenovitvi finančne uredbe dogovorjeno, da se področje uporabe sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev razširi na deljeno upravljanje.

B. Evropska politika in programi za boj proti goljufijam

Evropsko računsko sodišče je v začetku leta 2019 v posebnem poročilu št. 01/2019 „Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi“ poudarilo dva vidika: da mora EU okrepiti boj proti goljufijam, Komisija pa mora prevzeti vodilno vlogo v zvezi s tem ter ponovno preučiti vlogo in odgovornost svojega urada za boj proti goljufijam.

Komisija je aprila 2019 predstavila [novo strategijo Komisije za boj proti goljufijam](#), ki je posodobljena različica strategije za boj proti goljufijam iz leta 2011. Strategija Komisije za boj proti goljufijam je dokument notranje politike, ki je zavezujoč le za službe Komisije in izvajalske agencije. Osredotoča se na zaščito finančnih interesov EU pred goljufijami, korupcijo in drugimi namernimi nepravilnostmi ter pred tveganjem hujših kršitev v institucijah in organih EU. Namen nove strategije je zagotoviti večjo doslednost in usklajevanje v boju proti goljufijam med različnimi službami Komisije ter v prihodnjih letih omogočiti uvedbo ukrepov za boj proti goljufijam, ki bodo bolj temeljili na podatkih. [Akcijski načrt, ki to strategijo spremlja](#), je bil leta 2023 posodobljen za reševanje težav, povezanih z inflacijo, okrevanjem po pandemiji, podnebnimi spremembami in rusko vojaško agresijo proti Ukrajini. Akcijski načrt zdaj zajema 44 ukrepov, razdeljenih na sedem poglavij, ki so bili skoraj v celoti izvedeni konec leta 2024.

Z [Direktivo \(EU\) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava](#) (direktivo o zaščiti finančnih interesov) se je povečala raven zaščite proračuna EU, saj so se uskladili opredelitve, sankcije in zastaralni roki za kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije. Komisija vsako leto pripravi poročilo o zaščiti finančnih interesov EU ([poročilo PIF](#)), v katerem oceni dosežke v preteklem letu v boju proti goljufijam in pri zaščiti finančnih interesov EU.

Poleg tega je bil s sprejetjem Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 uveden [režim o pogojevanju s pravno državo za zaščito proračuna EU](#). Uredba je namenjena obravnavi nenehnih kršitev načel pravne države, ki negativno vplivajo na proračun EU, in je začela veljati 1. januarja 2021.

INSTITUCIJE

A. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF)

Urad OLAF je operativno neodvisen urad Komisije, razvija politiko Komisije za boj proti goljufijam in je pristojen za preiskovanje goljufij v zvezi s proračunom EU, korupcije in resnih kršitev v evropskih institucijah. Parlament, Svet in Komisija so leta 1999 podpisali [medinstitucionalni sporazum o notranjih preiskavah](#), da bi zagotovili nemoten potek preiskav urada OLAF. Del teh pravil, ki je zdaj vključen v kadrovske predpise za uradnike Evropske unije, uradnikom nalaga, da sodelujejo z uradom OLAF, in predpisuje določeno stopnjo zaščite za uradnike, ki razkrijejo informacije o morebitnih goljufijah ali korupciji.

[Uredba o uradu OLAF](#) je bila sprejeta leta 2013 in spremenjena julija 2016 ter ponovno leta 2020. Z revidirano uredbo so bile uvedene znatne izboljšave, zaradi katerih je urad OLAF uspešnejši, učinkovitejši in odgovornejši, hkrati pa je ohranjena njegova preiskovalna neodvisnost. Zlasti pomemben je natančneje opredeljeni pravni okvir za preiskave proti goljufijam. Vključene so tudi opredelitve „nepravilnosti“, „goljufije, korupcije ali katerega koli drugega nezakonitega ravnanja, ki škodi finančnim interesom Unije“ ter pojma „gospodarskega subjekta“. Uredba se sklicuje na Listino o temeljnih pravicah, ki ščiti pravico do obrambe in procesnih jamstev, pravice prič in žvižgačev ter pravico dostopa do evidenc in druge ustrezne dokumentacije med preiskavami urada OLAF.

[Uredba iz leta 2020 o spremembi uredbe o uradu OLAF](#) obravnava preiskave urada OLAF, kar je povezano z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva, da bi zagotovili čim večje dopolnjevanje in večjo učinkovitost preiskovalnih funkcij urada OLAF, med drugim v zvezi s pregledi na kraju samem, inšpekcijami, pomočjo nacionalnim organom, informacijami o bančnih računih, dopustnostjo dokazov, ki jih zbira urad OLAF, službami za usklajevanje boja proti goljufijam in usklajevalnimi dejavnostmi.

B. Evropsko javno tožilstvo (EJT)

Pravila, ki urejajo ustanovitev EJT, so podrobno opisana v členu 86 PDEU, ki določa, da lahko Svet „iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo“.

Uredba o ustanovitvi EJT je bila sprejeta 12. oktobra 2017 po postopku okrepljenega sodelovanja, veljati pa je začela 20. novembra 2017. EJT je začelo delovati 1. junija 2021, trenutno pa v njem sodeluje 24 držav.

EJT je decentralizirano tožilstvo Evropske unije z izključno pristojnostjo za preiskovanje, pregon in obtožbo storilcev kaznivih dejanj zoper proračun EU. V vseh sodelujočih državah članicah ima enotna preiskovalna pooblastila, ki temeljijo na nacionalnih pravnih sistemih in so vanje vključena. Evropski parlament in EJT sta 29. novembra 2024 podpisala delovni dogovor, s katerim sta vzpostavila sodelovanje pri čim učinkovitejšem boju proti goljufijam, korupciji in drugim kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU. Dogovor olajšuje in pojasnjuje postopek za izmenjavo informacij med Parlamentom in EJT, za zahteve za odvzem imunitete poslancem in uslužbencem Parlamenta ter za zahteve za odvzem nedotakljivosti prostorov, stavb in arhivov Parlamenta.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je sozakonodajalec pri programu EU za boj proti goljufijam za obdobje 2021–2027, ki je bil sprejet 29. aprila 2021. Ravno tako je bil sozakonodajalec pri sprejemanju direktive o zaščiti finančnih interesov, ki sta jo Parlament in Svet sprejela 5. julija 2017.

Vsako leto tudi preuči poročilo PIF in v resoluciji predstavi pripombe nanj. Najnovejša [resolucija o poročilu PIF](#) je bila sprejeta 6. maja 2025.

Odbor Evropskega parlamenta za proračunski nadzor opravlja razgovore s kandidati za člane Računskega sodišča ter s kandidati iz ožjega izbora za delovno mesto generalnega direktorja urada OLAF. Ta delovna mesta ne morejo biti zapolnjena brez predstavitev v Parlamentu. Generalnega direktorja urada OLAF imenuje Komisija po posvetovanju s Parlamentom in Svetom, člane nadzornega odbora urada OLAF pa soglasno imenujejo Parlament, Svet in Komisija.

Parlament in Svet se dogovorita tudi o imenovanju evropskega glavnega tožilca EJT. Na to mesto je bila 14. oktobra 2019 imenovana Laura Codrușă Kövesi.

Več informacij o tej temi je na voljo na [spletišču Odbora za proračunski nadzor](#).

Alexandra Cynthia Jana Pouwels / Vytaute KANČYTĖ
10/2025

© Ta dokument sta pripravila Generalni direktorat za notranjo politiko Unije in Generalni direktorat za zunanjo politiko Unije.

Razmnoževanje tega dokumenta za nekomercialne namene je dovoljeno, če se navede vir.