

LISABONSKI UGOVOR I EUROPSKA UNIJA

Knežević, Luka

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:450131>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-20**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI ODJEL
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI
STUDIJ

Luka Knežević

LISABONSKI UGOVOR I EUROPSKA UNIJA

Završni rad

Šibenik, 2021. godina

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI ODJEL
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI
STUDIJ

LISABONSKI UGOVOR I EUROPSKA UNIJA

Završni rad

Kolegij: Europske integracije i institucije Europske unije

Mentor: Ljubo Runjić, prof. v. škole

Student: Luka Knežević

Matični broj studenta: 1219051764

Šibenik, kolovoz 2021.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Luka Knežević, student Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 57152338017 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju upravnom studiju pod naslovom Lisabonski ugovor i Europska unija isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad, u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 23. kolovoza 2021.

Student:

SADRŽAJ

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. UVOD | 1 |
| 2. PRAVNA OSNOVA EU..... | 3 |
| 3. PRVI UGOVORI..... | 4 |
| 3.1. UGOVOR IZ PARIZA (1951) I RIMSKI UGOVORI (1957) | 4 |
| 3.2. JEDINSTVENI EUROPSKI AKT..... | 6 |
| 3.3. UGOVOR IZ MAASTRICHTA I AMSTERDAMA | 7 |
| 3.4. UGOVOR IZ NICE..... | 11 |
| 3.5. EUROPSKI USTAV KAO KORAK BLIŽE LISABONSKOM UGOVORU | 13 |
| 4. LISABONSKI UGOVOR- NASTANAK NA RUŠEVINAMA PROPALOG EUROPSKOG USTAVA | 15 |
| 5. IZGLEDE LISABONSKE EUROPE..... | 17 |
| 6. ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA PO LISABONSKOM UGOVORU | 19 |
| 7. NOVI INSTITUCIONALNI OKVIR PO UGOVORU IZ LISABONA | 21 |
| 7.1. EUROPSKI PARLAMENT | 21 |
| 7.2. EUROPSKA KOMISIJA..... | 23 |
| 7.3. EUROPSKO VIJEĆE..... | 24 |
| 7.4. VISOKI PREDSTAVNIK UNIJE ZA VANJSKE POSLOVE I SIGURNOSNU POLITIKU | 25 |
| 8. LISABONSKI UGOVOR I EUROPSKO GRAĐANSTVO | 26 |
| 9. KAZNENO PRAVO U EUROPI PO LISABONSKOM UGOVORU..... | 29 |
| 10. LISABONSKI UGOVOR I NOVE INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE..... | 32 |
| 11. NACIONALNI PARLAMENTI I EUROPSKI ZAKONODAVNI PROCES | 34 |
| 12. TEMELJNE TRŽIŠNE SLOBODE EUROPSKE UNIJE | 37 |
| 12.1. SLOBODA KRETANJA RADNIKA | 37 |
| 12.2. PRAVO NA POSLOVNI NASTAN..... | 38 |
| 12.3. SLOBODA KRETANJA USLUGA I KAPITALA | 39 |
| 13. EUROPSKO SPORTSKO PRAVO U LISABONSKOM UGOVORU | 40 |
| 14. ZAKLJUČAK..... | 42 |
| 15. LITERATURA | 44 |

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Upravni odjel

Specijalistički diplomski stručni studij upravnih studija

LISABONSKI UGOVOR I EUROPSKA UNIJA

Luka Knežević

Grebaštica 2, luka.knezevic146@gmail.com

Sažetak rada: U ovom diplomskom radu na temu „Lisabonski ugovor i Europska unija“ govorit ćemo o Ugovoru iz Lisabona kao jednom od Osnivačkih Ugovora Europske unije, ugovoru koji je posljednji donesen na razini Europske unije, ugovoru temeljem kojeg Europska unija u aktualnom obliku postoji te ugovoru koji je trenutno na snazi. Nakon osnovnih teza o Europskoj uniji (definiciji i nekim općim pojmovima), u prvom dijelu rada vidjet ćemo kako je došlo do Ugovora iz Lisabona, te koji su sve Osnivački Ugovori prethodili ovome koji je trenutno na snazi. U samoj razradi rada proći ćemo sve najvažnije aspekte Ugovora, te koliko se zapravo Europska unija mijenjala da bi došla do stanja kakvog je danas tj. po odredbama Ugovora iz Lisabona. Vidjet ćemo da put do Ugovora iz Lisabona nije bilo nimalo lagan, bio je trnovit, pun prepreka i protesta od pojedinih članica, posebice se to odnosi na neuspješni pokušaj Europskog Ustava koji je u pojedinim dijelovima Europe doveo čak i do kaosa. Da donošenje Ugovora nije bilo jednostavno ni bezbolno, dovoljno govori podatak da je, nakon što je potvrđen i ratificiran od strane Parlamentarnog savjeta svih 27 država članica potpisnika Ugovora, stupio na snagu tek dvije godine kasnije, 1. prosinca 2009. Razradom Lisabonskog ugovora praktički, dobit ćemo jedan mali prozor u to kako EU izgleda i funkcionira danas te što je to, u pozitivnom ili negativnom smislu, Europskoj uniji donio Lisabonski ugovor.

(44 stranica, 41 literaturnih navoda), jezik izvornika: hrvatski

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: Lisabonski ugovor, Europska unija, države članice

Mentor: Ljubo Runjić, prof. v. škole

Rad prihvaćen za obranu: 23. kolovoza 2021.

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Graduation Thesis

Department of public administration

Professional graduated studies of public administration

LISBON TREATY AND THE EUROPEAN UNION

Luka Knežević

Grebaštica 2, luka.knezevic146@gmail.com

Abstract: In this dissertation on "Lisbon Treaty and the European Union" we will talk about the Treaty of Lisbon as one of the Founding Treaties of the European Union, the treaty last adopted at the level of the European Union, the treaty under which the European Union exists in its current form and which is currently in force. After the basic theses on the European Union (definition and some general terms), in the first part of the paper we will see how the Treaty of Lisbon came about, and which of the founding treaties preceded the one currently in force. In the elaboration of the paper, we will go through all the most important aspects of the Treaty, and how much the European Union has actually changed in order to reach the state it is today, ie according to the provisions of the Treaty of Lisbon. We will see that the road to the Treaty of Lisbon was not easy at all, it was thorny, full of obstacles and protests from some members, especially the failed attempt of the European Constitution which in some parts of Europe even led to chaos. The fact that the adoption of the Treaty was not simple or painless is sufficiently indicated by the fact that, after being confirmed and ratified by the Parliaments of all 27 signatory Member States, it entered into force only two years later, on 1 December 2009. We will have a small window into how the EU looks and works today and what the Treaty of Lisbon has brought to the European Union, in a positive or negative sense.

(44 pages, 41 references original in Croatian language)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Key words: Treaty of Lisbon, European Union, Member states

Supervisor: Ljubo Runjić, prof. v. škole

Paper accepted: 23 August 2021.

1. UVOD

Kada govorimo o europskim integracijama, poznavanje povijesnog slijeda važnih događaja ključno je za potpuno razumijevanje kako svega onoga što Europska unija- kao najznačajniji oblik poslijeratne europske integracije- danas predstavlja, tako i za sagledavanje njenog daljnjeg razvoja. 2. svjetski rat jedna je od najvećih i najužasnijih katastrofa u povijesti čovječanstva. Milijuni poginulih i stradalih te enormna, ogromna materijalna šteta do temelja su devastirali i razrušili svijet kakav je do tada postojao. U toj, još uvijek teškoj i ratom narušenoj atmosferi, počele su se rađati ideje o europskom ujedinjenju tj. europskim integracija. Rezultat cjelokupnog integracijskog procesa manifestirao se u podjeli Europi na dva suparnička, ekonomska, vojna i politička bloka. SSSR i zemlje pod njegovim utjecajem bili su u jednom, a zemlje tzv. Zapadne Europe u drugom bloku¹.

O osnovnim razlikama između dvaju blokova nije potrebno previše pisati i raspravljati s obzirom da po samom sastavu blokova možemo iščitati koje su političke, ekonomske i vojne aspiracije i ideologije provodili te koje su političke sustave zagovarali. Ali možemo spomenuti da je, a s time se slažu mnogi autori pisci upravo povijesnih europskih integracija, podjela Europe na dva bloka i hladnoratovska politika, uz sve svoje mane, slabosti i manjkavosti, ipak imala pozitivan utjecaj na uspostavu tješnje suradnje između država unutar blokova te je na taj način potican i proces europskih integracija unutar Zapadnog bloka.

Ostvarivanje ambicioznih političkih ciljeva, kao što su razvoj i pokretanje razorenog gospodarstva i osiguranje nacionalne sigurnosti i zaštita od vojne snage SSSR-a, bilo je moguće samo ako se, u državama Zapadne Europe, tj. Zapadnog bloka, iskristalizira potpuno nova politička strategija koja ima uporište u dva osnovna načela koja su usmjeravala političke akcije. Prvo načelo odnosi se na pomoć i suradnju sa SAD-om, a drugo načelo je međunarodna suradnja europskih država². Što se središnje teme ovog diplomskog rada tiče, za početak, ćemo razjasniti koja je pravna osnova Unije, vidjet ćemo i koja obilježja posjeduje s obzirom na oblik državnog uređenja.

Glavni, središnji dio rada bit će posvećen samom Ugovoru iz Lisabona, iako ćemo najprije pratiti kako je do njega došlo, tj. kako je tekla njegova evolucija i koji su bili prvi ugovori.

¹ Tzv. „Zapadni blok“ obuhvaća europske zemlje i SAD tj. one koje nije okupirala sovjetska armija, kasnije članice NATO-a.

² Mintas Hodak, Lj.(ur.), Europska unija, Zagreb, Mate, 2010. str. 4-7.

Od onih sa samo šest država članica do aktualnog ugovora, onog iz Lisabona, koji se odnosi na 27 država članica. U tom dijelu dotaknut ćemo se i neuspješnog pokušaja Europskog Ustava iz 2005. godine, koji je bio samo uvod u Ugovor koji je ujedno i tema ovog rada. Središnji dio rada ujedno je i početak detaljnije razrade Ugovora iz Lisabona i njegovih ključnih područja, prije svega Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, koja je u doba migrantske krize i sad u jeku pandemije COVID 19, važna za donošenje odluka u Uniji. Također, dotaknut ćemo se i novih institucija EU koje su uspostavljene Ugovorom, vidjet ćemo koje su to institucije novina u životu Unije. Bit će govora i o tome kako je pojam europskog građanstva evoluirao kroz godine i postao jedan od temelja današnje Unije, od stare Britanije i pojmova građanin i podanik, do toga da je državljanin članice Unije ujedno i europski građanin. Kada govorimo o europskom zakonodavnom okviru, vidjet ćemo kako su nacionalni parlamenti uskladili svoje zakone i propise s pravom Europske unije, uz mali osvrt i na Hrvatski Sabor. Bit će riječi i o još jednom važnom segmentu Unije, a to su četiri temeljne tržišne slobode sadržane u samom Ugovoru. Od ostalih grana prava, kada govorimo o novinama koje je Ugovor donio, spomenut ćemo dvije koje nemaju puno dodirnih točaka, a to su kazneno i sportsko pravo, u kojem ćemo vidjeti kako se u novijoj povijesti Unije značajno povećala i osnažila uloga sporta kao samostalne djelatnosti Unije. I u završnom dijelu rada, osim kratkog presjeka svih najvažnijih i najznačajnijih promjena i novosti koje je Ugovor donio Uniji, dotaknut ćemo se malo i Republike Hrvatske, kao jedine države članice koja je pristupila Uniji nakon što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, kao i Velike Britanije koja je prva u povijesti nastupila Europsku uniju, u trenutku kad je još uvijek na snazi Ugovor iz Lisabona.

2. PRAVNA OSNOVA EU

Da bi krenuli u obradu Osnivačkih Ugovora i ostalih izvora primarnog prava Europske unije, te da bi se općenito odredila priroda ili karakter Europske unije potrebno je odgovoriti na pitanje- što je Europska unija danas? Nekakva krajnje neodređena definicija bila bi ta da je Europska unija rezultat procesa europskog integriranja. Međutim, tim definiranjem nije rečeno gotovo ništa jer je proces europskih integracija, kao što smo dijelom vidjeli u uvodu, a još detaljnije ćemo vidjeti u nastavku izlaganja, dosta specifičan i jedinstven.

Moramo reći da Europska unija danas, kao i na svojim samim počecima, nije ni konvencionalna međunarodna organizacija mada ju se vrlo često stavlja uz bok takvim organizacijama. EU ipak sadrži neke elemente međunarodne organizacije (dobrovoljno udruživanje i suradnja država članica), ali ima i neke elemente koji su potpuno nepoznati bilo kojoj međunarodnoj organizaciji. Tu možemo, prije svega, spomenuti supranacionalne ovlasti institucija EU. To znači da su institucije EU autonomne i imaju pravo donosit odluke i propise koje su države članice dužne i poštivati i provoditi.

Isto tako, neuspješni su i pokušaji definiranja Europska unija (Europska zajednica) pravno definira kao federacija ili konfederacija. To je zbog toga što danas EU sadrži neke elemente konfederativnog tipa (članice Unije su države, građani država članica se ne obraćaju neposredno institucijama Unije već putem nacionalnih vlada), ali ipak nije konfederacija država jer u njoj istodobno postoje i neki elementi federacijskog tipa (europsko pravo nadređeno nacionalnim pravima svi građani Unije neposredno biraju zastupnike u Europski Parlament).

Dosta teoretičara smatraju kako su EZUČ i EEZ (preteče današnje Europske unije) u početku i po obliku i po sadržaju bile konfederacije, ali su postupno sve više gubile te karakteristike kako je integracijski proces napredovao. U nemogućnosti da se dinamični i kompleksni razvoj Europske unije/ Europske zajednice pravno odredi upotrebom poznatih pravnih kategorija, jedino je ispravno Europsku uniju pravno smatrati kao jedinstveni odnosno „sui generis“ entitet³.

³ Ibid. str. 47-49.

3. PRVI UGOVORI

3.1. UGOVOR IZ PARIZA (1951) I RIMSKI UGOVORI (1957)

Nakon uvodnih poglavlja o samim počecima Europskih integracija i o definiranju Europske unije kao organizacije, slijedi poglavlje o temeljnim, najvažnijim izvorima primarnog prava Europske unije, a to su Osnivački Ugovori. U samom uvodu često se spominjalo razdoblje nakon Drugog svjetskog rata kao nekakva prekretnica na Starom kontinentu i kao vrijeme kad se ozbiljno kreće u proces ujedinjenja Europe tj. u proces europskog integriranja. Da bi se napravio taj važan korak, bilo je potrebno pomiriti dva najmoćnija, najveća, ali i suparnička europska gospodarstva- Francusku i Njemačku. Oni, zajedno s još četiri zemlje (zemlje Beneluxa i Italija) dogovorili su zajedničko upravljanje industrijom ugljena i čelika. Kao rezultat toga 18. travnja 1951 potpisan je Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) ili Ugovor iz Pariza, a na snagu je stupio godinu kasnije- 1952. To se može smatrati jednom od povijesnih dana za Europu jer je prvi put šest zemalja krenulo na put prema europskim integracijama. Drugi važni ugovor u cjelokupnom procesu europskih integracija osniva dvije nove velike zajednice- Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Europsku zajednicu za atomsku energiju (EURATOM). Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice i EURATOM-a potpisani su u Rimu 1957., a na snagu su stupili prvog dana 1958. Ugovor iz Pariza i Ugovori iz Rima razlikuju se u jednoj važnoj stavki, a to je da je Pariški ugovor potpisan s vremenskim ograničenjem na 50 godina (na snazi je bio do 2002), dok su Rimski ugovori potpisani na „neograničeno vrijeme“, što im daje gotovo ustavni karakter.

Možemo spomenuti i ciljeve samih zajednica. Začetnici EZUČ-a sami su priznali da je to bio samo prvi korak na putu stvaranja tzv. europske federacije. Cilj EEZ-a bio je uspostava zajedničkog tržišta koje se temelji na četiri slobode: sloboda kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala, a cilj EURATOM-a je bio koordiniranje opskrbe materijala i programa istraživanja koje su države pokrenule ili ih namjeravaju pokrenuti u svrhu upotrebe atomske energije, naravno, u miroljubive svrhe. Preambule triju ugovora pokazuju jedinstvo nadahnuća s kojim se pristupalo stvaranju Zajednica, a to je uvjerenje da se europske države moraju angažirati u stvaranju zajedničke sudbine jer će samo tako moći određivati vlastitu budućnost⁴.

⁴ Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament, 2014., str.13

Kada govorimo o temeljnim načelima, Europske zajednice (EZUČ, EEZ i Euratom) nastale su iz postepenog razvoja europske ideje, neodvojive od događaja koji su uzdrmali europski kontinent. Nakon završetka Drugog svjetskog rata osnovne su industrije, posebno crna metalurgija, zahtijevale reorganizaciju. Budućnost Starog kontinenta, kojem je prijetio sukob Istoka i Zapada, uvelike je ovisila o francusko-njemačkom pomirenju. Poziv koji je 9. svibnja 1950. uputio francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman može se smatrati ishodišnom točkom Europe kao Zajednice. U to vrijeme izbor ugljena i čelika činio je veliku simboličnu vrijednost. Dana 9. svibnja 1950. Robert Schuman dao je jednu od svojih najpoznatijih izjava u kojoj je rekao: „Europa se neće stvoriti odjednom niti prema jedinstvenom planu. Izgradit će se konkretnim postignućima koje će najprije stvoriti istinsku solidarnost.“ Upravo na tim riječima šest zemalja osnivačica EZUČ-a potpisali su Ugovor u Parizu.

Samim Ugovorom bilo je predviđeno: slobodno kretanje proizvoda i slobodan pristup izvorima proizvodnje, stalni nadzor tržišta kako ne bi došlo do poremećaja u funkcioniranju koji bi doveli do nužnog uvođenja proizvodnih kvota, također moramo naglasiti i poštivanje konkurencije i transparentnosti cijena, te podrška modernizaciji i preustrojstvu tog sektora. Ugovorom o EEZ-u postiže se napredak u pravima i ostvarivanju prava, pa se njime tako predviđa: ukidanje carina među državama članicama, uvođenje zajedničke vanjske carinske tarife, uspostava zajedničke poljoprivredne i prometne politike, stvaranje Europskog socijalnog fonda, osnivanje Europske investicijske banke, razvijanje bližih veza među državama članicama.

Što se EUROATOM-a tiče, ta zajednica je bila jako ambiciozna pri postavljanju samih ciljeva, što se najbolje iščitava u njenom temeljnom cilju koje je bio „brzo uspostavljanje i rast nuklearnih industrija.“ Međutim, ono što krasni nuklearni sektor je složen i osjetljiv karakter, koji se najviše tiče država članica i njihovih temeljnih, vitalnih interesa kao što su: obrana i nacionalna sigurnost, pa su i ambicije Ugovora ipak morale biti smanjene. Konvencijom o određenim zajedničkim institucijama koja je potpisana i koja je stupila na snagu zajedno s Rimskim ugovorima dogovoreno je da će sud i parlamentarna skupština biti zajednički. Tzv. izvršna tijela spojena su „Ugovorom o spajanju“ i Konvencijom koji su sklopljeni 8. i 9. travnja 1965., pri čemu su uspostavljeni zajedničko vijeće i Komisija.⁵

⁵ Ibid. str. 15, 16.

3.2. JEDINSTVENI EUROPSKI AKT

Još jedan dokument, tj. akt koji valja spomenuti kada govorimo o izvorima primarnog prava EU, iako se ne radi o klasičnom Osnivačkom Ugovoru je Jedinstveni europski akt (Single European act). Nakon spora oko proračuna u Europskoj zajednici ranih 80-ih, koji je razriješen 1981. tzv. Spinellijevim projektom, Europsko je vijeće na sastanku u Fontainebleauu u lipnju 1984. osnovalo ad hoc odbor osobnih predstavnika šefova država i vlada, koji je dobio ime po njegovom predsjedniku- Doogerov odbor. Trebalo je pripremiti prijedloge za bolje funkcioniranje sustava Zajednice i političke suradnje, pa je u tom smislu Europsko vijeće u lipnju 1985. godine većinom glasova (7 prema 3) donijelo odluku o sazivanju međuvladine konferencije kako bi se raspravilo o ovlastima samih institucija, širenju aktivnosti Zajednice na nova područja i uspostavljanju pravog „unutarnjeg“ tržišta.

Jedinstveni europski akt potpisan je, od strane devet država članica, 17. veljače 1986., a 11 dana kasnije to su, nakon pozitivnog referenduma, učinile Danska te Italija i Grčka. Tijekom 1986. akt su u svojim parlamentima ratificirale sve države članice, jedina poteškoća bila je u Irskoj gdje je, zbog žalbe privatne osobe, stupanje na snagu prolongirano za šest mjeseci, točnije do 1. srpnja 1987. Jedinstveni europski akt smatra se prvom velikom revizijom, tj. promjenom Ugovora iz Rima. Akt ima tri glavne, temeljne odredbe.

Prva je **širenje ovlasti Unije** koja se postiže na dva načina: stvaranjem velikog unutarnjeg tržišta (proces koji se trebao okončati do početka 1993., uz ponovnu aktivaciju i širenje tržišta) te uspostavom novih ovlasti na razini: socijalne i monetarne politike, okoliša, suradnje u vanjskoj politici, ekonomske i socijalne kohezije te istraživanja i tehnološkog razvoja.

Druga važna odredba je **poboljšanje donošenja odluka u Vijeću ministara** u kojem je najvažnija novost uvođenje jednoglasnog glasovanja u četiri važna pitanja: izmjeni zajedničke carinske tarife, slobodi pružanja usluga, slobodnom kretanju kapitala i zajedničkoj politici pomorskog i zračnog prometa. Treća novost koju akt donosi je **veća uloga Europskog parlamenta** kojem su povećane ovlasti za: sporazume Zajednice o proširenju te za sporazume o pridruživanju te uvođenje postupka suradnje s Vijećem.⁶

⁶ Ibid. str. 16, 17.

3.3. UGOVOR IZ MAASTRICHTA I AMSTERDAMA

Pregled Osnivačkih Ugovora EU i put do onog završnog, trenutno važećeg, Lisabonskog ugovora nastavljamo s ugovorima koji su nam, s obzirom na godine njihovog donošenja, ipak malo bliži budući da su oba ugovora, i Ugovor iz Maastrichta i Ugovor iz Amsterdama, nastali u vrijeme kada je Republika Hrvatska već bila samostalna i suverena država i već tada željela i planirala biti dio velike europske obitelji, tj. Europske unije. Prvo ćemo spomenuti **Ugovor iz Maastrichta** ili kako se službeno zove, Ugovor o Europskoj uniji, koji je potpisan 7. veljače 1992., a na snagu je stupio nepune dvije godine kasnije, 1. studenog 1993. Ono po čemu je taj ugovor značajan je to da je uspostavljanjem Europske unije započela nova etapa u procesu stvaranja „neprekidne i sve tiješnje suradnje među europskim narodima.“ Jedinstvenu strukturu unije činili su Vijeće, Europski parlament, Europska komisija, Sud i Revizorski sud koje su, u užem smislu, tada bile jedine institucije unije i koje su svoje osnovne zadaće izvršavale poštujući odredbe ugovora. Također, ugovorom su osnovane i još neke važne institucije EU kao što su: Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija koji uglavnom imaju savjetodavnu funkciju. Što se bankarskog sektora tiče, ugovorom je bilo predviđeno i osnivanje Europskog sustava središnjih banaka i jedne Europske središnje banke, institucija koje se po svojoj strukturi nadovezuju na postojeće financijske institucije skupine Europskih investicijskih banaka, a to su Europska investicijska banka i Europski investicijski fond.

Ono što je važno spomenuti za Ugovor iz Maastrichta je to da je on izmijenio prethodne europske ugovore i stvorio Europsku uniju koja se temelji na tri stupa o kojima ćemo detaljnije u nastavku: Europskim zajednicama, zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) i suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP). Kad bi malo proširili priču i dotakli se drugog ugovora iz ovog poglavlja, a to je Ugovor iz Amsterdama, onda možemo govoriti i o uvođenju potrebnih izmjena kako bi se osiguralo učinkovitije i demokratičnije funkcioniranje unije. Važne značajke Ugovora o Europskoj uniji spomenuli smo na samom početku poglavlja, ali trebamo još naglasiti kako je njegovo donošenje, po mišljenju nekih autora, logički završetak dvadesetogodišnje europske političke suradnje i početak jednog novog razdoblja, razdoblja novog i ambicioznijeg razvitka EU.⁷

⁷ Ibid. str. 18.

Najveća novost koju je Ugovor iz Maastrichta donio Europskoj uniji je tzv. sustav stupova, tj. tri stupa na kojima počiva funkcioniranje Europske unije. Kako je navedeno u prošlom poglavlju, to su: Europska zajednica, zajednička vanjska i sigurnosna politika te pravosuđe i vanjski poslovi. Prije svega, treba naglasiti da je slabost političke suradnje unutar Europske unije, a samim time i europske vanjske politike, posebno došla do izražaja početkom devedesetih godina dvadesetog stoljeća kad se raspadom komunizma raspala i bivša Jugoslavija, a ujedno i velikosrpske agresije protiv nesrpskih bivših sastavnica te zemlje. Pored svih razloga za zaključivanje Ugovora o Europskoj uniji, jedan od važnih razloga za to je i želja za jačanjem europske vanjske politike.

Glava V. Ugovora o Europskoj uniji donosi izmjenu u pogledu suradnje unutar struktura zajednice i to na način da je dotadašnja europska politička suradnja zamijenjena tzv. drugim stupom međuvladine suradnje koji nazivamo zajednička vanjska i sigurnosna politika. Glava V. u svom 11. članku određuje pet glavnih ciljeva zajedničke vanjske i sigurnosne politike: **a)** zaštita zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa, neovisnosti i integriteta unije; **b)** jačanje svih aspekata sigurnosti Unije i država članica; **c)** očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti prema povelji UN-a; **d)** promicanje međunarodne suradnje; **e)** razvijanje i jačanje demokracije i vladavine prava. Prema Ugovoru, ostvarenje svih navedenih ciljeva postiže se suradnjom između država članica u provedbi njihovih politika prilikom određivanja zajedničkih stajališta, te postupnom provedbom zajedničkih mjera u područjima u kojima države članice imaju zajedničke interese.

Sintagmu suradnja država članica možemo definirati kao uzajamno informiranje i savjetovanje o svakom pitanju od općeg značenja u kontekstu vanjske politike i zajedničke sigurnosti. Osim navedenih pet temeljnih, glavnih ciljeva, u poglavlju Zajedničke odredbe u članku 2, Ugovor o Europskoj uniji sadrži i odredbu o još jednom cilju Europske unije, a to je jačanje identiteta Europske unije na međunarodnoj sceni, a to se najbolje može postići putem provedbe više puta spominjane zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Što se tiče postupka odlučivanja u ZVSP, treba spomenuti usporedbu s ostalim „tradicionalnim“ zajedničkim politikama, a to znači da se odluke o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici donose jednoglasno, dok se kod ostalih zajedničkih politika uglavnom glasuje sustavom većine.⁸

⁸ Mintas Hodak, Lj.(ur.), Europska unija, Zagreb, Mate, 2010. str. 514, 515.

Tzv. sljedbenik, nasljednik Ugovora o Europskoj uniji, tj. ugovor koji je sljedeći donesen i koji je, svojevrsna, nadogradnja, evolucija Ugovora iz Maastrichta je Ugovor iz Amsterdama. U razdoblju između dva ugovora, vrlo važnu ulogu ima i međudržavna konferencija koja je održana u Dublinu 1996. na kojoj je bilo prihvaćeno izvješće Španjolca Carla Westendorpa (poznat po svojoj grupi za razmišljanje na temu nove institucionalne reforme EU) te je odlučeno da se kreće sa revidiranjem Ugovora o EU dijelom zbog proširenja, a dijelom zbog manjkavosti i slabosti samog Ugovora iz Maastrichta. Taj, promijenjeni ugovor potpisan je 2. listopada 1997. u Amsterdamu, ali je zbog problema sa ratifikacijama, stupio na snagu tek godinu i pol dana kasnije, točnije 1. svibnja 1999. Najvažnije novosti koje je Ugovor donio su: uspostavljen je mehanizam bliže suradnje tj. mogućnost pojedinih članica da na svim područjima uspostave tijesniju suradnju; U EU uveden je pojam „područje slobode, sigurnosti i pravde“; ojačana uloga u vanjskoj politici uspostavljanjem funkcije „Visokog predstavnika za vanjsku politiku“, zbog smanjenog opsega poslova III. stup je iz „međudržavne suradnje“ preimenovan u „Policijska i sudska suradnja u kaznenim predmetima.“

Uz sve novosti koje je Ugovor iz Amsterdama unio u EU, on će ipak najviše ostati zapamćen zbog dvije značajne posljedice koje je izazvao u daljnjem funkcioniranju EU: **a)** uveo je još veću nejedinstvenost (fleksibilnost) unutar EU-a i **b)** propustio je uvesti institucionalne prilagodbe EU-a za proširenje na države Središnje i Istočne Europe. Još je u Maastrichtu omogućeno pojedininim članicama da se izuzmu od primjene nekih odredbi ugovora. Uvođenju povećane fleksibilnosti u odnosu između 15-orice u EU znatno su doprinijeli kako skepsa Velike Britanije u odnosima prema Europskoj monetarnoj uniji, tako i perspektive u pogledu daljnjih proširenja na ekonomski male i slabe države Srednje i Istočne Europe. Propust da se Ugovorom iz Amsterdama riješi pitanje kako će funkcionirati tijela EU-a kad dođe do proširenja ostavljao je osobito loš dojam o ozbiljnosti priprema EU-a za proširenje jer je iste godine, 1997. zajedno s Ugovorom iz Amsterdama objavljen još jedan strateški dokument pod nazivom „Agenda 2000: Za snažniju i širu Europu“ u kojem su sadržani svi bitni zahtjevi EK koje su države SIE trebale ispuniti kako bi mogle postati članicama EU-a (pregovaračka pozicija). Poruka koja se iz svega toga da iščitati bila je da Europska unija spremna početi pregovarati s državama SIE, ali još nije spremna na institucionalan način se pripremiti za proširenje.⁹

⁹ Ibid. str. 39-41.

U razdoblju između dva ugovora Europska unija se našla u situaciji da problemi koji su u međuvremenu detektirani (manjak konzistentnosti i koordinacije između prvog i drugog stupa-Europske zajednice i ZVSP) budu poticaj za daljnje razvijanje struktura u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. S tim u vezi, 1999. godine na snagu je stupio Ugovor iz Amsterdama, te je njime uveden institut *common strategies* ili zajedničke strategije koju, sukladno prijedlogu Vijeća ministara, donosi Europsko vijeće u područjima u kojima države članice imaju bitne zajedničke interese. Zajedničke strategije možemo definirati kao instrument zajedničke vanjske i sigurnosne politike kojemu je cilj osigurati konsenzus djelovanja u području vanjskih odnosa Europske unije.

Uz jačanje uloge Europskog vijeća u utvrđivanju smjernica i načela ZVSP te naglašavanje potrebe veće usklađenosti rada Vijeća EU i Komisije, velika je novina i napredak tj. iskorak na području ZVSP uspostavljanje funkcije Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, koji istodobno obavlja i funkciju Glavnog tajnika Vijeća EU. Njegove temeljne zadaće su: pomaganje predsjedništvu Vijeća EU u vanjskom predstavljanju, sudjelovanje u pripremanju, formuliranju i provedbi odluka, kao i obavljanje političkog dijaloga s trećim zemljama po nalogu Predsjedništva. Prema Lisabonskom ugovoru, ova funkcija je preimenovana u Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, a od 1. prosinca 2019. na toj funkciji nalazi se Španjolac Josep Borrell.

Što se ostalih novosti koje ugovor donosi tiče, najvažnija za spomenuti je način glasovanja i odlučivanja gdje je oslabljeno načelo jednoglasnog odlučivanja s mogućnošću donošenja odluka u stvarima zajedničkih akcija i zajedničkih stajališta tzv. kvalificiranom većinom. Još jedna novost kod donošenja odluka kvalificiranom većinom je da tu postoji tzv. *zaštitna klauzula*, koja državama članicama pruža mogućnost blokiranja većinskog nadglasavanja zbog važnih razloga njihove nacionalne politike. U konkretnom slučaju, kada određena država članica iznese svoje razloge, Vijeće EU može kvalificiranom većinom odlučiti da se sporno pitanje uputi Europskom vijeću na jednoglasno odlučivanje. Još jedan pojam koji je važan kod odlučivanja kvalificiranom većinom je konstruktivna suzdržanost koja omogućuje da svaka država članica da kod glasovanja iz područja ZVSP ostane suzdržana. Na taj način, nije obvezna primijeniti odluku, ali istovremeno prihvaća da takva odluka obvezuje Europsku uniju.¹⁰

¹⁰ Ibid. str. 519-520.

3.4. UGOVOR IZ NICE

Pregovori s novim državama članicama sve su više napredovali, pa je odlučeno da se pitanja vezana za institucionalnu prilagodbu EU riješi s novim izmjenama Ugovora o Europskoj uniji na sljedećoj međudržavnoj konferenciji. Ona je održana 14. veljače 2000. te se na njoj razgovaralo o mnogim temama vezanima za budućnost Europe, ali je, isto tako, donesen zaključak da Europsko vijeće, na sljedećem summitu koji je održan u francuskoj Nici 7.-11. prosinca 2000., dogovori sve potrebne institucionalne promjene. Na kraju krajeva, u Nici je dogovoren ugovor kojeg su članice potpisale 26. veljače 2001., a na snagu je stupio tek sljedeće, 2002. godine nakon drugog referenduma u Irskoj.

Puno je bilo oštrih kritika na rješenja koja je ovaj Ugovor odredio kao sub-optimalna, no ipak su osigurane nužne institucionalne promjene da bi se moglo provesti proširenje EU-a. Bez institucionalne reforme dogovorene u Nici, proširenjem na 10 novih članica došlo bi do institucionalne paralize EU. Potpuno je razumljivo da su članice u Nici iako nevoljko, ipak prihvatile neka od rješenja, svjesne da je to jedini način da bi se osiguralo kakvo-takvo normalno funkcioniranje EU tijela nakon što se EU proširi na 25 država članica. Druga velika, značajna novost koju ovaj ugovor donosi je razrada postupka za suspenziju prava na glasovanje u svim tijelima Unije za svaku članicu koja trajnije krši načela na kojima je utemeljena EU tzv. žuti karton.

Također, revidiran je mehanizam „bliže suradnje“, koji je preimenovan u „sveobuhvatniju suradnju“ (enhanced cooperation). Uz sve navedeno, Ugovor iz Nice sadržava još neke značajne novosti: Nakon uspostavljanja Snaga za brzo djelovanje, zadaća EU bila je provedba raznih aspekata zajedničke sigurnosne politike; ponovno su značajno proširene ovlasti odlučivanja kvalificiranom većinom; proglašen je novosastavljeni dokument pod nazivom: „*Povelja EU-a o temeljnim ljudskim pravima*“. Kada govorimo o ideji tzv. „sve bliže Unije“, možemo reći da je rezultat konferencije u Nici bio pozitivan i negativan. S pozitivne strane, institucionalnom prilagodbom otvorena je mogućnost novog velikog širenja Unije, a negativno EU nastavlja svoj tzv. fleksibilni pristup u pogledu stupanja u integracije pojedinih članova.¹¹

¹¹ Ibid. str. 41-42.

Kao što je to bio slučaj i sa svim dosad spomenutim Osnivačkim Ugovorima EU, tako ćemo i priču o Ugovoru iz Nice proširiti sa jednim od, još uvijek, tri stupa EU, a to je zajednička vanjska i sigurnosna politika. Na tom području, Ugovor je unio nekoliko promjena već ranije spomenute Glave V. Ugovora o Europskoj uniji koji govori o pet temeljnih ciljeva ZVSP. Tu su brisane pojedine odredbe koje se tiču Zapadnoeuropske unije, što dovodi do zaključka da ona više nije „integralni“ dio Europske unije, te da je Europska unija neće više koristiti u pripremi i provedbi odluka i rezolucija o obrambenim poslovima. Izmijenjene su i odredbe o sklapanju međunarodnih ugovora od strane Unije s trećim zemljama, odnosno međunarodnim organizacijama: u slučaju sklapanja ugovora u okviru zajedničke akcije ili stajališta Vijeće EU odlučuje kvalificiranom većinom.

Politički odbor koji je dotad postojao zamijenjen je Političkim i sigurnosnim odborom, čime je još više na značenju dobilo ne samo Politički i sigurnosni odbor, nego i općenito europska sigurnosna i obrambena politika. Ujedno je time nastavljena i tzv. „briselizacija“ zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Ovim Ugovorom također su definirani i ciljevi, doseg i način uspostavljanja pojačane suradnje u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Pojačana suradnja, koja za cilj ima očuvanje vrijednosti Unije, mora uključivati najmanje osam država članica i biti otvorena i prema drugima, te se može odnositi samo na zajedničke akcije i zajednička stajališta, a ne na zajedničke strategije niti na pitanja s vojnim ili obrambenim implikacijama.

Kod zaključivanja Ugovora države članice prihvatile su i potvrdile još jedan strateški važan dokument pod nazivom: „Deklaracija o europskoj sigurnosnoj i obrambenoj politici“, kojom se iskristalizirala namjera Europske unije da sigurnosna i obrambena politika čim prije postanu operativne. O svemu tome 2001. godine donesena je i odluka na sastanku Europskog vijeća u Laekenu, pa se ona i smatra ključnom za „rađanje“ Europske obrambene i sigurnosne politike. U ovom poglavlju još možemo spomenuti i to da je rasprava o budućnosti EU i Europe započeta u Nici predočena u dokumentu posebne „Deklaracije o budućnosti Unije.“ Ona je u značajnoj mjeri bila odraz nezadovoljstva političke javnosti u državama članicama EU-a rezultatima pokušaja reforme institucija EU-a kako su dogovorene Ugovorom iz Nice.¹²

¹² Ibid. str. 41-43.

3.5. EUROPSKI USTAV KAO KORAK BLIŽE LISABONSKOM UGOVORU

„Deklaracija o budućnosti Unije“ bila je pravno neobvezujući dokument koji se poziva na dublju i širu raspravu o nekim bitnim temama: kako uspostaviti preciznu razdiobu nadležnosti EU i država članica; pojednostavljenje odredbe osnivačkih ugovora Unije da budu razumljivi građanima; redefinirati ulogu nacionalnih parlamenata u funkcioniranju EU-a; poboljšanje demokratskog legitimiteta i transparentnosti tijela EU-a te daljnja sudbina Povelje o ljudskim pravima. Kada je jednom započela rasprava na navedene teme, počela su se nametati i brojna druga. Stoga je već sljedeće godine, na Europskom vijeću 14. i 15. prosinca 2001. u Laekenu donesena nova Deklaracija o budućnosti Europe u kojoj se poziva na raspravu o velikom, širokom spektru tema, njih više od 50-ak.

Zadatak tog tijela nije bio baš najjasnije definiran i određen: „razmatranje ključnih pitanja za budući razvoj Unije i nastojanje da se identificiraju različiti mogući odgovori.“ Konvencija je započela s radom u veljači 2002. i nakon nešto manje od dvije godine, točnije 18 mjeseci, u prosincu 2003. pred tijelima EU-a pojavio se prijedlog tj. nacrt tzv. *Ustavnog ugovora* EU-a u kojem su ponuđeni odgovori na većinu, u tom trenutku, aktualnih pitanja. Takav nacrt Ugovora nije predvidio nikakvu revolucionarnu promjenu funkcioniranja Unije već je samo u nekim aspektima izmijenio njenu strukturu zadržavajući ravnotežu između nacionalnih i međuvladinih institucija Unije. Predviđena je određena institucionalna reforma Unije, smanjenje veličine i drukčiji sustav pojedinih tijela EU-a te uvođenje novih tijela (Europsko vijeće s Predsjednikom EU-a) kao i reformu sustava glasovanja i donošenja odluka.

Ipak, najveće postignuće Ugovora o Ustavu EU-a bilo je to što je sve postojeće Osnivačke Ugovore ujedinio u jedan dokument (Ustavni ugovor) i što je trostupastu pravnu strukturu Unije integrirao u jedinstveni pravni poredak Unije. Njime je EU po prvi put dobila samostalnu pravnu osobnost, koju su dotad imale samo Zajednice, ali ne i Unija. Značajno je osnažena uloga Europskog parlamenta u donošenju propisa i proračuna uvođenjem postupka suodlučivanja kao redovitog postupka za donošenje svih propisa. Uvedeno su još puno novina, a među najvažnijima valja istaknuti i ugrađivanje Povelje temeljnih prava u svoj sadržaj.¹³

¹³ Ibid. str. 43-44.

Neizbježno je bilo da će, koliko god u njegovoj izradi sudjelovali razni predstavnici svih članica, nacrt izazvati brojne rasprave o nekim rješenjima u državama članicama. Najviše problema, kao u Nici, izazvala su rješenja o načelima odlučivanja i o udjelu glasova starih i novih članica, ali i malih i velikih država prigodom donošenja odluka u tijelima Unije. Male države najviše su zamjerki i primjedbi imale na smanjenje broja članova Europske komisije i reformi Predsjedništva uvođenjem funkcije Predsjednika EU-a jer su smatrale da se time jača uloga velikih država Unije. Ipak, nakon mnogo razgovora, rasprava i pritisaka pojedinih članica, na summitu u Bruxellesu 18. lipnja 2004. napokon je postignut kompromis o svim spornim pitanjima i 25 članica EU-a potpisale su prvi Ustav Europske unije na summitu u Rimu, u studenom 2004. godine.

Potom je uslijedio postupak ratifikacije Ugovora, što znači da je njegovo prihvaćanje u mnogo država članica ovisilo o rezultatima provedenog referenduma građana. Dio starih i dobar dio novih članica postupak prihvaćanja provelo je bez ikakvih problema, bilo nakon referenduma bilo bez njega prihvaćanjem u Parlamentu. Međutim, najvećih problema bilo je u Francuskoj i Nizozemskoj u svibnju i lipnju 2005., građani su odbili dati podršku europskom ustavu i time mu je donesena konačna „smrtna presuda“ jer je za njegovo stupanje na snagu bila potrebna ratifikacija svih 25 država članica Unije, ali budući se to nije dogodilo, budući nisu sve članice prihvatile taj prijedlog, ovaj povijesni, dobro zamišljeni pokušaj donošenja europskog ustava završio je neuspješno i neslavno.

Takav rasplet cijele priče bio je poprilično šokantan za Europsko vijeće, koje uopće nije očekivalo ovakav završetak, pa je shodno tome odlučilo prekinuti daljnji postupak ratificiranja Ustavnog ugovora u preostalim zemljama, pa je proglasilo „razdoblje promišljanja“. Na taj način, ostavljeno je malo prostora i vremena da Europska komisija s jedne i države članice s druge strane pokušaju naći izlaz iz novonastale krize, te da se međusobnim pregovaranjem i upućivanjem vlastite javnosti u važnost predloženih reformi, izađu s novim rješenjima za aktualnu krizu. Ključna osoba u tzv. spašavanju rješenja iz teksta propalog ustavnog ugovora bila je aktualna njemačka kancelarka Angela Merkel, koja je „tihom diplomacijom“ uspjela spriječiti da propadnu kompromisna načela za izradu ne više ustavnog, već novog reformskog ugovora.¹⁴

¹⁴ Ibid. str. 44, 45.

4. LISABONSKI UGOVOR- NASTANAK NA RUŠEVINAMA PROPALOG EUROPSKOG USTAVA

U prethodnom poglavlju vidjeli smo ambiciozni pokušaj Europske unije da se donese prvi povijesni Ustavni ugovor Europske unije. Međutim, cjelokupna ideja na razočaranje dijela Europske zajednice ipak nije zaživjela s obzirom da su Francuska i Nizozemska dale crveno svjetlo točnije, na njihovim nacionalnim referendumima narodi tih zemalja dali su negativno mišljenje o prijedlogu ugovora. Nakon svojevrsnog „razdoblja promišljanja“, 2007. godine održana je Konferencija vlada država članica na kojoj su usuglašena tzv. kompromisna načela na temelju kojih se trebao izraditi taj novi, Reformski ugovor. Taj kompromis se sastojao od sljedećih stavki: napuštanje ustavnog koncepta kojim prestaju vrijediti Osnivački Ugovori; očuvanje prvog dijela ugovora uz nužne promjene da se ne radi o Ustavu EU-a; izbacivanje Povelje o temeljnim pravima EU iz teksta ugovora; brisanje članka koji govori o simbolima Unije (zastava, himna); korištenje različite terminologije od one u Ustavnom ugovoru, ali da se ne mijenja pravni sadržaj.

Tekst Reformskog ugovora finaliziran je 19. listopada 2007. u Lisabonu, a potpisan je nepuna dva mjeseca kasnije, 13. prosinca 2007., a dan ranije, 12. prosinca šefovi Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije proglasili su Povelju temeljnih prava Europske unije prihvaćenom u verziji identičnom onom koja se nalazi u Glavi II. Ustavnog ugovora od 29. listopada 2004. Ugovor će stupiti na snagu kada ga, sukladno proceduri, ratificiraju sve države članice, tj. prvog dana u mjesecu koji slijedi nakon posljednje ratifikacije. Za razliku od Ustavnog ugovora za koji su većina država članica, kao mehanizam za stupanje na snagu, odabrale nacionalne referendume, za Lisabonski ugovor izjašnjavanje referendumom svojim Ustavom primijenila jedino Irska dok su ostale države članice tražile tek parlamentarni postupak. Ranije spomenuti referendum u Irskoj održan je 12. lipnja 2008., a završio je s negativnim mišljenjem o Lisabonskom ugovoru. Ratifikacijski proces je nastavljen, referendum je ponovljen 2009. godine, ali ovaj put ishod je bio drukčiji- Lisabonski ugovor je prihvaćen, pa su na taj način države članice prihvatile i ratificirale Ugovor, koji je službeno je potpisan 1. prosinca 2009. godine.¹⁵

¹⁵ Čapeta T., Đurđević Z., Lapaš D.: Reforma EU, Lisabonski ugovor, Zagreb, Narodne novine 2009. str. 1,2.

Ugovorom se ne stvara potpuno nova ugovorna osnova Europske unije, već se mijenjaju trenutno važeći Osnivački Ugovori (Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije). Što se tiče amandmana, prijedlog prihvaćanja Ustavnog ugovora nije prihvaćen, već se vratilo starome načinu tj. odredbama Ugovora o Europskoj uniji, s tim da Ugovor o EU zadržava svoje ime, dok se gore spomenuti Ugovor o funkcioniranju Europske unije odredbama Lisabonskog ugovora tako zove, dok se ranije zvao Ugovor o Europskoj zajednici. Ugovor o EUROATOM-u uglavnom se nije mijenjao, osim u dijelu koji se tiče institucionalnih odredbi. Odmah u ovom poglavlju spomenut ćemo par početnih novosti u funkcioniranju Unije koje su svjetlo dana ugledale upravo Lisabonskim ugovorom. Za početak, promjena koja odmah upada u oči, od koje dosta toga polazi je ta da nema više razdvajanja pojmova Europska unija i Europska zajednica, od 2009. koristi se jedino naziv Europska unija.

Ova promjena nema isključivo formalni karakter budući da na taj način Europska unija dobiva međunarodnu pravnu osobnost koju je do tog trenutka imala samo Europska zajednica. To u prijevodu znači da Europska unija dobiva sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora. Druga značajna promjena koju je, za sami početak, važno spomenuti je „smanjenje“ tzv. stupaste strukture Unije koju je uveo UEU 1992. i to na način da se preostale stavke trećeg stupa (policajska i kaznena suradnja) premjeste u prvi stup (Europska zajednica). Ugovorom iz Nice Unija je bila utemeljena na Europskim zajednicama, koje su, kako smo ranije naveli, ojačane aspektima drugog i trećeg stupa, međutim ovim Ugovorom to je promijenjeno te se Unija od tad temelji na Osnivačkim Ugovorima koji imaju jednaku pravnu težinu i vrijednost.

Promjena odnosa između stupova nije isključivo formalne i strukturalne naravi zato što ima ozbiljne i materijalne posljedice koje se ogledaju u tri razlike. Prvo, širi se nadnacionalna metoda odlučivanja u kaznenim stvarima gdje Europski parlament igra glavnu ulogu, a u Vijeću ministara odluke se donose kvalificiranom većinom. Drugo, akti koji su se donosili u trećem stupu- prestaju postojati, a ulogu okvirnih odluka preuzimaju obvezujući akti- direktive, sa svim posljedicama koje proizlaze. Treće, nadležnost Europskog suda širi se na sve predmete iz područja pravosudne suradnje i suradnje u unutarnjim poslovima. Ovim izmjenama potvrđuje se ono što je ranije u tekstu istaknuto, a to je zblježavanje prvog i trećeg stupa, dok se drugi izdvaja od ova dva.¹⁶

¹⁶ Ibid. str. 4-5.

5. IZGLED LISABONSKE EUROPE

U prošlom poglavlju uvodno smo pojasnili najvažnije promjene koje je Lisabonski ugovor unio u Europsku uniju točnije, stvorio Uniju onakvom kakvu je poznajemo danas. Među promjenama koje je ugovor donio najviše se ističu promjene u institucionalnoj strukturi Unije. Jačanju same Unije tj. njenog identiteta najviše je pridonijelo uvođenje dvije nove funkcije u samoj strukturi EU, a to su: europski predsjednik i visoka povjerenica za vanjsku i sigurnosnu politiku. To je nekako najopipljivija, najvidljivija novost koju smo dobili s Ugovorom. Isto tako, zadržane su i postojeće institucije: Europsku komisiju, Vijeće ministara, Europski parlament, Revizorski sud i Europski sud. Vrlo je važno da tom popisu pridodamo i instituciju Europskog vijeća, jer je to tijelo koje na svojim redovnim sastancima okuplja sve šefove država ili vlada država članica. Europsko vijeće treba razlikovati od Vijeća Europske unije, poznatijeg kao Vijeća ministara, u kojem sjede ministri iz pojedinih resora, ovisno koja je tema razgovora ili summita. Još jedna razlika između dva vijeća je u tome što je Vijeće EU ili Vijeće ministara zakonodavno tijelo (zajedno s EU parlamentom), dok Europsko vijeće nije. Čak ni Lisabonski ugovor to nije promijenio.

Europsko vijeće do 2009. nije imalo stalnog predstavnika koji ga je zastupao prema ostatku svijeta, međutim Ugovorom iz Lisabona to je promijenjeno te sad imamo jednog, stalnog članka Europskog vijeća koji zastupa to tijelo prema van. Predsjednika se bira s obnovljivim mandatom od dvije i pol godine, te zastupa Uniju u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. I što se toga tiče, Ugovor o tome nije više previše toga rekao te je puno toga ovisilo kako će predsjednici uobličiti tu funkciju. Aktualni predsjednik Europskog vijeća, od 2019. godine je bivši belgijski premijer Charles Michel. Stavka koja se Ugovorom nije mijenjala je šestomjesečno rotirajuće predsjedništvo, iako je u Uniji novost funkcija predsjednika Europskog vijeća. Predsjedništvo i dalje saziva i predsjedava sjednicama, osim u resoru vanjskih poslova, na čijim sastancima predsjedava visoki povjerenik za vanjsku i sigurnosnu politiku, koji je uz to još i potpredsjednik Europske komisije. On također predstavlja EU u međunarodno pravnim odnosima.¹⁷

¹⁷ Čapeta, T: Europska unija po Lisabonskom ugovoru, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 10 No. 1, 2010., str. 3-5.

Uvođenje novih institucija nužno ne znači da će se stare brisati ili ukidati, ali može bitno utjecati na odnose snaga između njih. Broj povjerenika EK trebao se smanjiti točnije, na temelju njega ne bi se odražavao broj država članica. Na taj način postigao bi se brži i učinkovitiji rad Komisije, koja uglavnom odlučuje kao kolegij, koji je zbog brojnih širenja Unije prerastao veličinu adekvatnu za raspravljanje i odlučivanje. Međutim, ta predložena promjena ipak nije ugledala svjetlo dana jer su protiv nje bile mnoge manje države članice (prilično aktivna u tim prigovorima i prosvjedima bila je Irska gdje je ponovljen referendum o Ugovoru iz Lisabona). Stoga je kao ustupak određeno da se broj povjerenika ipak neće smanjivati tako da još uvijek u Europskoj uniji sjedi 27 povjerenika, po jedan iz svake države članice iako oni ne zastupaju interese države članice, već interese same Europske unije. Hrvatska povjerenica u EK je Dubravka Šuica koja obnaša dvostruku dužnost, osim što je povjerenica za demografiju, ona obnaša dužnost i potpredsjednice Europske komisije, dakle potpuno je neovisna o Republici Hrvatskoj.

Najveća novost ipak se tiče Europskog suda zato što je njegova nadležnost proširena na cjelokupnu policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (pripajanje trećeg stupa Unije prvom stupu- Europskoj zajednici). Također, vrlo je važno da je Komisija stekla ovlast za pokretanje postupka protiv države koja ne provede akt u okviru određenih politika, koji u krajnjem slučaju mogu završiti i pred Europskim sudom. To znači da svi nacionalni sudovi, a ne samo oni zadnje instancije, automatski, bez pristanka država članica stekli ovlast obraćanja Europskom sudu sa zahtjevom za tumačenje ili ocjenu valjanosti primarnog ili sekundarnog prava u ovom području. Do nekih promjena koje su upravo navedene došlo neposredno nakon potpisivanja Lisabonskog ugovora, dok su neke stupile na snagu tek nakon proteka prijelaznog razdoblja od pet godina. Od ostalih promjena vezanih uz Europski sud treba spomenuti još dvije. Prva je da se sama institucija više ne zove Europski sud, već Sud Europske unije, dok je Prvostupanjski sud promijenio naziv u Opći sud. No, puno važnija je promjena u izboru sudaca. Suci se i dalje biraju dogovorom država članica, ali će prije same odluke država svoje mišljenje dati neovisno savjetodavno tijelo u čijem se sastavu nalaze bivši suci Europskog suda i visokih nacionalnih sudova. To tijelo daje samo savjetodavna mišljenja o kandidatima, ali ima itekako utjecaja na izbor sudaca na nacionalnoj razini.¹⁸

¹⁸ Ibid. str. 6,7.

6. ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA PO LISABONSKOM UGOVORU

U prethodnim poglavljima smo, za svaki Osnivački Ugovor, svaki izvor primarnog prava, iznijeli i objasnili najvažnije aspekte vezane za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Prije nego što to napravimo i za ugovor, koji je trenutno na snazi i koji je ujedno i središnja tema ovog izlaganja, onaj iz Lisabona, malo ćemo se vratiti unatrag i sagledati povijesni aspekt onoga što se danas zove Zajednička vanjska i sigurnosna politika. Europska povijest, još u dalekoj prošlosti, bila je obilježena stalnim konfliktima i sukobima. Sve skupa, na koncu se okrenulo u povijest političke integracije, od čega je nerazdvojan proces stvaranja vlastitih institucija i kapaciteta za dogovaranje i provođenje zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Jedini problem je bio što je taj proces zaostajao za jednim drugim procesom, a to je proces političkog i gospodarskog jedinstva.

Zajednička zapadnoeuropska obrana korijene vuče još iz 1948. kada su Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Nizozemska, Belgija i Luksemburg ugovorom iz Bruxellesa osnovale organizaciju Zapadnoeuropska unija koja je za cilj imala gospodarsku, kulturnu i socijalnu suradnju, ali i kolektivnu samoobranu, zbog čega je, kad je u pitanju ZEU, unesena posebna ugovorna klauzula. ZEU je proširivala svoje članstvo, ali 1949. osnovan je Sjevernoatlantski vojni savez (NATO) dakle, zbog njenog osnutka i sve veće važnosti i utjecaja ZEU nikad nije ni imala neku veću i značajniju ulogu. Zapadnoeuropska integracija 50-ih godina prošlog stoljeća pokušala se unaprijediti i nadograditi, međutim svi ti pokušaji završili su neuspješno, a konačan udarac ta ideja je primila 1954. kada je francuska Narodna skupština odbila tzv. Europski ugovor o obrani.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika, u svom pravom obliku i obujmu, uvedena je 7. veljače 1992. kada je potpisan UEU. To je bila velika novost za Europu, s obzirom da je dotad sigurnosno- obrambeni aspekt država članica bio prepušten NATO-u, uz vrlo malen i slab doprinos ZEU.¹⁹

¹⁹ Rudolf D.: Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije prema Lisabonskom ugovoru, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 51 No. 3, 2014., str. 557- 559.

Odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici EU koja uključuje „postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla dovesti do zajedničke obrane“ nalaze se u drugoj komponenti Ugovora iz Lisabona, u Ugovoru o Europskoj uniji. Ovaj aspekt EU spominje se već u preambuli Ugovora i čini jedan od ciljeva Unije. Svrha je jačanje europskog identiteta i njegova neovisnost koja za cilj ima promicanje mira i sigurnosti u Europi i svijetu, međutim tu je najvažniji članak 42, koji je toj politici potpuno posvećen. Zajednička sigurnosna i obrambena politika sastavni je dio ZVSP i tvori jedan od temeljnih ciljeva Unije. Susjednim zemljama EU posvećena je posebna odredba u kojoj stoji da će EU s njima tvoriti „poseban odnos“ utemeljen na vrijednostima Unije (promicanje vrijednosti zapadne demokracije, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda), ali sve to skupa obilježeno je bliskim i miroljubivim odnosima. Postoji mogućnost da se s tim zemljama sklapaju posebni ugovori, koji mogu predviđati „zajedničko djelovanje“- konkretno se ne navodi o čemu se tu točno radi (pretpostavka je da su ključna pitanja o sigurnosti i obrani).

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije predviđa se policijska i pravosudna suradnja među državama članicama. O civilnoj zaštiti detaljnije govori čl. 196: Unija potiče suradnju među državama članicama kako bi se poboljšala učinkovitost sustava za obranu od prirodnih nepogoda, njihovo sprječavanje i isto tako nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem. Isto tako, vrlo važno je spomenuti i „klauzulu solidarnosti“ kojom se određuje da Unija i države članice djeluju zajednički u duhu solidarnosti, ako je država članica pod prijetnjom terorističkog napada i svih ostalih nesreća ili nepogoda, bilo ljudskih, bilo onih uzrokovanih prirodom ili višom silom. Da bi se sve to spriječilo ili da se pomogne državi članici, Unija će pokrenuti sve moguće i raspoložive instrumente, uključujući i vojsku. Državi žrtvi, na zahtjev političke vlasti i političkih tijela, ostale države pomažu. Vijeće usklađuje i koordinira suradnju među državama, a postupak je poseban kad su u pitanju obrambeni poslovi. Nadležnosti koje nisu prenesene Uniji zadržavaju države članice, a ZVSP spada u tzv. prenesene nadležnosti Unije jer je „zajednička“, a svaka država članica utvrđuje i provodi politike i odluke iz te oblasti, koja mora biti usklađena sa zajedničkom. Što se tiče nadležnosti, razlikujemo vanjsku politiku i nacionalnu sigurnost u tome što je nacionalna sigurnost u isključivoj nadležnosti članica, dok vanjska politika nije, iako se može smatrati jednom od temeljnih funkcija Unije.²⁰

²⁰ Ibid. str. 558-561.

7. NOVI INSTITUCIONALNI OKVIR PO UGOVORU IZ LISABONA

7.1. EUROPSKI PARLAMENT

Jedna od najvažnijih, temeljnih novosti i reforma koje je uveo Ugovor iz Lisabona je jačanje uloge Europskog parlamenta u nekim temeljnim postupcima EU: zakonodavnom postupku, postupku usvajanja proračuna i političkom postupku izbora predsjednika Europske komisije. Što se tiče zakonodavnih ovlasti, Ugovor potvrđuje ranije pravilo da se u svim područjima u kojima se primjenjuje postupak suodlučivanja, dakle redovni zakonodavni postupak, Parlament i Vijeće ministara se moraju usuglasiti i zajednički prihvatiti pravni akt koji je predložila Europska komisija. Jačanje zakonodavnih ovlasti Europskog parlamenta bit će posljedica predviđenog širenja postupka suodlučivanja na gotovo sva područja djelovanja Unije i to posebno u aspektu slobode, sigurnosti i pravde gdje bi se, uz određene iznimke, postupak suodlučivanja proširio na područja gdje se još uvijek odluke donose jednoglasno u Vijeću (policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima).

Ojačavanjem uloge Europskog parlamenta u postupku usvajanja proračuna, Parlament se stavlja u ravnopravan položaj s Vijećem kad je ovaj postupak u pitanju. Proširuje se postupak suodlučivanja na cijeli proračun Unije i ukidaju se razlike između obvezujućih i neobvezujućih troškova. Još jedna novost, kad je usvajanje proračuna u pitanju je uvođenje „višegodišnjeg financijskog okvira“. Njegova temeljna svrha je da se barem u petogodišnjem razdoblju troškovi Unije razvijaju na uredan način i u okviru ograničenja vlastitih sredstava. Višegodišnji financijski okvir jednoglasnom odlukom usvojit će Vijeće nakon što dobije suglasnost od Europskog parlamenta. Razlika između usvajanja proračuna i višegodišnjeg financijskog okvira je u tome što su u prvom postupku Vijeće i Parlament ravnopravni, dok u drugom postupku glavnu riječ vodi Vijeće, dok će Europski parlament imati nešto slabiji utjecaj. Kod usvajanja proračuna, Vijeće i Parlament ipak moraju poštivati ograničenja koja su zadana višegodišnjim financijskim planom, pa možemo tvrditi da se propisivanje takvog plana može smatrati kao mehanizam kontrole ovlasti Europskog parlamenta u segmentu usvajanja proračuna.²¹

²¹ Mintas Hodak, Lj.(ur.), Europska unija, Zagreb, Mate, 2010. str. 69-71.

Što se tiče političkih ovlasti Europskog parlamenta one su se, također, nešto povećale trenutkom stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Proširenje tih ovlasti najviše se očituje u postupku imenovanja predsjednika Komisije. Ranijim ugovorima, predsjednika Komisije imenuje Europsko vijeće, a potom ga odobrava Europski parlament. Međutim, Ugovor iz Lisabona izmijenio je cijeli postupak, pa shodno tome Predsjednika Komisije bira Europski parlament temeljem prijedloga Europskog vijeća koje pritom uzima u obzir rezultate izbora za Europski parlament i mora prethodno održavati odgovarajuće konzultacije. S druge strane, Lisabonski ugovor potvrđuje pravilo koje je već bilo na snazi, a po njemu je cijeli kolegij Komisije podložan odobrenju Europskog parlamenta prije nego što ga formalno imenuje Europsko vijeće. Također, jasnije se formulira pravilo o političkoj odgovornosti Komisije prema parlamentu. Parlament može dati na glasovanje prijedlog o nepovjerenju Komisiji. Ako se izglasa nepovjerenje, Komisija mora dati kolektivnu ostavku, a Visoki predstavnik daje ostavku na dužnost koju obavlja u Komisiji.

Ugovorom se, također, promijenio i sastav Europskog parlamenta. Europsko vijeće je na sastanku 2007. odlučilo povećati broj zastupnika u Europskom parlamentu sa tadašnjih 736 na 750 zastupnika. Broj zastupničkih mjesta za svaku državu članicu utvrđuje se prema načelu „opadajuće proporcionalnosti“ s minimumom šest i maksimumom 96 zastupnika. Naravno, ovaj broj vrijedio prije stupanja Hrvatske u EU i prije Brexita (izlaska Velike Britanije iz Unije). Ulaskom u EU RH je dobila pravo na 11 zastupnika u Parlamentu i to je bilo na snazi sve do kraja siječnja 2020. kada je izlaskom Velike Britanije iz EU kada se umjesto brojčanog sustava sa 751 počeo primjenjivati sustav sa 705 zastupnika, s tim da je Hrvatska dobila još jedno zastupničko mjesto i sada ima 12 zastupnika u Parlamentu. Treba napomenuti da Brexitom ni jedna članica nije izgubila ni jedno zastupničko mjesto, jedina promjena je što je 14 članica dobila još poneko zastupničko mjesto. Najviše su profitirali Francuska i Španjolska koji su dobili 5, odnosno 3 dodatna zastupnička mjesta, dok Hrvatska spada u brojnu skupinu zemalja koji su dobili po jedno dodatno zastupničko mjesto. Većina autora smatraju da je ova raspodjela zastupničkih mjesta objektivna, pravedna, trajna i transparentna. Pritom se pridržavalo Ugovora o Europskoj uniji koji govori da su veće zemlje dobile manje zastupničkih mjesta u odnosu na male države iz razloga jer velike države čine veći postotak stanovništva EU.²²

²² Ibid. str. 71-73.

7.2. EUROPSKA KOMISIJA

Još i prije Ugovora iz Lisabona Europska komisija imala je status „motora integracije“ tj. pokretača svih odluka i prijedloga u Europskoj uniji. Ona se još naziva i „Vlada Europske unije“ s obzirom da jedina u Uniji ima ovlast predlagati zakone i zakonske prijedloge koje kasnije izglasavaju i potvrđuju Vijeće i Europski parlament. Jedan od ciljeva Komisije je rad u općem interesu zajednice, budući da Komisija kao institucija zastupa interese Europske unije kao zajednice, a ne država članica. Ugovorom iz Lisabona Komisija je zadržala pravo koje je imala i prije stupanja na snagu, a to je ranije spomenuta zakonodavna inicijativa kao ključni mehanizam za provedbu europske integracije, a ujedno i za daljnja proširenja i produbljivanja Unije. Ugovor također predviđa iznimke kada govorimo o pravu Komisije na isključivu zakonodavnu inicijativu. Prvo se tiče pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i policijske suradnje, gdje pravo inicijative ima Komisija ili četvrtina država članica. Što se tiče ZVSP, Komisija ima pravo samo podržati prijedlog koji Vijeću podnese Visoki predstavnik. I na koncu, Ugovor iz Lisabona unio je još jednu novost u život EU prema kojoj „i milijun građana koji su državljanima značajnog broja država članica“ moglo tražiti da Komisija podnese prijedlog o pitanjima za koje građani Unije smatraju da su potrebna u svrhu implementacije Ugovora.

Mnogo autora i pisaca tvrdi da obveza suradnje Komisije s Vijećem i Europskim parlamentom, točnije snažna uloga Parlamenta u postupku izbora predsjednika Komisije osporava nezavisnost Komisije i samog predsjednika i dodatno ih ispolitizirati. Ali ipak, ova teza je pretjerana i nema baš veliko uporište. Predsjednika Komisije bira Parlament temeljem prijedloga Europskog Vijeća međutim, to ne znači da je ta osoba ovisna o njima. Nadalje, kod predlaganja kandidata za predsjednika Komisije, Europsko vijeće uzima u obzir i rezultate izbora za Europski parlament. Sama ta činjenica dodatno ojačava legitimitet predsjednika Komisije, budući da europski čelnici vjerojatno neće propustiti priliku predložiti kandidata iz one stranke koja ima većinu u Parlamentu. Ugovorom iz Lisabona, tri su temeljne zadaće predsjednika Komisije: daje smjernice u okviru kojih bi Komisija trebala raditi; odlučivati o internoj organizaciji Komisije; osigurati dosljedno i učinkovito djelovanje, točnije kao kolegij.²³

²³ Ibid. str. 74-76.

7.3. EUROPSKO VIJEĆE

Onog trenutka kada je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, Europsko vijeće je i službeno postalo jedna od institucija Europske unije, te je izričito podložno nadležnosti Europskog suda. Europsko vijeće sastoji se od šefova država i vlada država članica, zajedno s predsjednikom Europskog vijeća i predsjednikom Komisije, a Visoki predstavnik sudjeluje u njegovom radu. Prošlim ugovorima bilo je predviđeno da članovi Europskog vijeća imaju asistenciju u vidu ministra vanjskih poslova i, kada govorimo o predsjedniku Komisije, u vidu člana Komisije, ali tu je došlo do izmjena, doduše neznatnih. Prema Ugovoru iz Lisabona, član Europskog vijeća ima asistenciju u vidu bilo kojeg ministra (ne isključivo ministra vanjskih poslova), dok kod Predsjednika Komisije stvar ostaje nepromijenjena, dakle njegova asistencija i dalje je član Komisije.

Ugovorom iz Lisabona nije se promijenila temeljna uloga Europskog vijeća, a to je da je ono politički stimulator razvoja Unije. Ugovor kaže da Europsko vijeće pruža Uniji poticaje koji su potrebni za njen daljnji razvoj i određuje opće političke smjernice i prioritete razvoja. Ugovor o EU propisuje da se Europsko vijeće sastaje dvaput godišnje, a predsjedava šef države ili vlade države članice koja je u tom trenutku predsjedavajuća u Vijeću. U stvarnosti se Europsko vijeće sastaje četiri puta godišnje pa Lisabonski ugovor kodificira postojeću praksu. Kada govorimo o Vijeću ministara naizmjenično predsjedaju države članice, svaka u šestomjesečnom razdoblju, redosljedom koji jednoglasno potvrđuje Vijeće. Isto tako, predsjedništvo Vijeća ima značajnu ulogu i prema van. Ono zastupa Uniju u području ZVSP, izražava stajališta Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama i odgovorno je za provedbu odluka na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Naveli smo brojne prednosti Vijeća ministara, no ono je imalo i nedostatke koji su s vremenom postali sve opipljiviji. Ranije spomenutom rotirajućem šestomjesečnom predsjedništvu nedostaje kontinuitet kako bi izvršilo sve zadatke, i to iz dva razloga. Prvo, razdoblje od šest mjeseci je prekratko, i drugo, razmaci u kojima države članice dolaze na red su preveliki. U EU, s aktualnih 27 država članica, na predsjedanje se čeka 13 godina.²⁴

²⁴ Ibid. str. 77-79.

7.4. VISOKI PREDSTAVNIK UNIJE ZA VANJSKE POSLOVE I SIGURNOSNU POLITIKU

Funkcija Visokog predstavnika koja je sadržana u Lisabonskom ugovoru proizlazi iz Ustavnog ugovora, samo tamo je naziv te funkcije bio „ministar vanjskih poslova Unije“. Prilikom izrade Lisabonskog ugovora europski su čelnici, da bi izbjegli negativne reakcije koje je prošli naziv imao u javnosti, funkciju „ministar vanjskih poslova Unije“ preimenovali u „Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku“. Naziv sličan ovome u Uniji postoji još od 1999., od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama. Međutim, za razliku od funkcije Visokog predstavnika po Lisabonskom ugovoru, uloga Visokog predstavnika po ranijim ugovorima nije institucionalno vezana uz Komisiju.

Ugovorom iz Lisabona, Visokog predstavnika imenuje Europsko vijeće kvalificiranom većinom, uz suglasnost predsjednika Komisije, s napomenom da se isti postupak primjenjuje i za njegovo razrješenje s funkcije. Kao što je ranije u ovom radu spomenuto, Visoki predstavnik u Uniji ima dvostruku ulogu: predsjedava Vijećem vanjskih politika te je ujedno i potpredsjednik Komisije. Tom dvostrukom ulogom, Ugovor iz Lisabona nastoji pomiriti i ujediniti djelovanje dviju velikih institucija- Vijeće i Komisiju posebno u pitanjima vanjskih odnosa. Ta dvostruka uloga očituje se i u njegovim/njenim dužnostima i zadacima. Trebao bi voditi ZVSP i odgovarati i brinuti se o vanjskim odnosima Europske komisije. Kao posljedica te dvostruke uloge i ovih ranije spomenutih zadataka, njegov treći zadatak trebao bi biti osigurati dosljedno djelovanje Unije kada su vanjski odnosi u pitanju. No, uvijek se postavlja pitanje hoće li sjedinjenje ovlasti dodijeljenih Vijeću i Komisiji u aspektu vanjskih odnosa u jednu osobu funkcionirati na pravi način ili će biti tenzija i trzavica između Visokog predstavnika i predsjednika Komisije. Ako uzmemo u obzir da je Visoki predstavnik potpredsjednik Komisije, onda govorimo o njegovoj podređenosti predsjedniku. Međutim, sve ostale potpredsjednike Komisije imenuje sami predsjednik, dok Visokog predstavnika imenuje Europsko vijeće, samo uz suglasnost predsjednika Komisije. Takav odnos definitivno osporava autoritet predsjednika Komisije nad Visokim predstavnikom, kad on obnaša dužnost potpredsjednika. Iz svega ovoga da se zaključiti da će Visoki predstavnik biti više vezan i biti lojalniji Vijeću više nego Komisiji.²⁵

²⁵ Ibid. str. 81-82.

8. LISABONSKI UGOVOR I EUROPSKO GRAĐANSTVO

Lisabonski ugovor donio je određene inovacije i promjene i u pogledu europskog građanstva, odnosno europskih građana. Kako bi pobliže objasnili i shvatili promjene u statusu europskih građana, vidjet ćemo na koji način se uopće klasificiraju sve kategorije izmjena i inovacija koje donosi Ugovor. Postoje dvije kategorije inovacija: prve su institucionalne, a druge su policy inovacije (promjene u javnim politikama Unije).

Prva kategorija su institucionalne promjene koje se najviše očituju u suradnji samih institucija Unije i to na način da je dosadašnji institucionalni trokut „Parlament- Komisija- Vijeće“ zamijenjen tzv. institucionalnim četverokutom sa znatno osnaženom i povećanom ulogom Europskog vijeća koje je, recimo to tako, legalizirano kad je ovakva upravljačka struktura Unije u pitanju. Na njegovom čelu nalazi se, kako je u prethodnim poglavljima opisano, stalni predsjednik s mandatom od dvije i pol godine koji predstavlja Uniju i ima tzv. agenda- setting ovlasti, što znači da postavlja prioritete kroz dnevni red samog Vijeća. Isto tako, osnažuje se uloga Europskog parlamenta koji tako postaje akter suodlučivanja na istoj osnovi kao i Vijeće EU u gotovo svakom zakonodavnom postupku, što znači dodatno ojačavanje i potvrđivanje Parlamenta kao jedinog tijela s demokratskim legitimitetom u EU, dok se broj članova ograničava na 750.

Druga skupina inovacija s tzv. policy ili javnopolitičke inovacije, koje također za cilj imaju produbljivanje europske integracije, a mi ćemo spomenuti par osnovnih. Što se tiče glasovanja kvalificiranom većinom, ono se proširuje na 40 policy područja, koja se uglavnom tiču azila, migracija te policijske i sudske suradnje u kaznenim stvarima. Isto tako, uvedena je nova socijalna klauzula prema kojoj se u svim javnim politikama koje provodi EU uvodi visoka razina zapošljavanja, uz prepoznavanje ključne uloge ekonomskih službi kao što su npr. javni transport, telekomunikacije, poštanske službe te opskrba plinom i električnom energijom. Također, u tekst Ugovora unesene su neke nove odredbe koje se, prije svega, tiču civilne zaštite, humanitarne pomoći i javnog zdravstva sve s ciljem da se poveća sposobnost EU-a da uspješno riješi sve rizike i prijetnje za sigurnost europskih građana.²⁶

²⁶ Grubiša D.: Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, Politička misao : časopis za politologiju, Vol. 47 No. 4, 2010. str. 186-188.

Pojam europskog građanstva prvi put susrećemo u jednom ranijem izvoru primarnog prava EU, točnije u Ugovoru o Europskoj uniji (1993.). Tu se pojam građanstva spominje kao komplementarni pojam državljanstvu, kojeg imaju svi građani Europske unije, tj. stječu ga u svojim matičnim državama. Pojam državljanstva iz razumljivih razloga nije se mogao upotrebljavati zbog činjenice da Europska unija nije nadržava, niti ima klasične attribute države, već je to specifična politička zajednica bez države- adržavna tvorevina, kako je znaju zvati teoretičari europskih integracija. Ali, u političkom jeziku zapadnoeuropskih jezika pojam građanstvo zamijenio je pojam nationality ili nacionalnost, pripadnost naciji, tako da na primjeru engleskog jezika možemo pratiti evoluciju ovog pojma, počevši od subject ili podanik (koristi se u dokumentima do Prvog svjetskog rata), preko pojma državljanin ili državljanstvo (national ili nationality) koji je u uporabi do 1981., kada je posebnim zakonodavstvom uveden pojam građanin- građanstvo (citizen- citizenship), kao znak pripadnosti jednoj političkoj zajednici.

Pojam građanina, u moderno doba, doživio je pravu afirmaciju u doba renesanse, sa procvatom gradova- država na Apeninskom poluotoku, gdje je status civitatis značio postati jednakim u društvu, tj. postati građaninom. U renesansnim gradovima- državama definicija građanina bila je takva da je to slobodan čovjek koji samostalno stječe imetak, slobodno obavlja svoju profesiju i odlučuje o javnim poslovima svoga grada- države. Stoga je jako važno napraviti razliku između ovih pojmova jer nije isto biti državljanin i građanin. Državljanin je osoba koja ima prava i obveze prema svojoj državi kojoj pripada, dok je građanin državljanin republike koji ne uživa samo prava državljanina već je i konstitutivni čimbenik države u čijem upravljanju aktivno sudjeluje. Takvo razlikovanje pojmova državljanina i građanina ima i Ustav Republike Hrvatske i to u prilično rijetkom i nakaradnom izdanju gdje se pojam građanin spominje samo u odredbama gdje se „građanima jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu“, dok je u ostalim slučajevima riječ o državljanima ili pak o „drugim građanima“ kada govorimo o „hrvatskom narodu i drugim narodima“. Sloboda kretanja ljudi unutar Europske zajednice predstavlja embrij europskog građanstva koje je ustanovljeno Ugovorom o EU u članku 17 koji kaže da „svaka osoba koja je državljanin države članice bit će i građanin Unije, te neće biti zamjena za nacionalno državljanstvo.“²⁷

²⁷ Ibid. str. 189-191.

Iako je pojam građanstva EU u primarnom zakonodavstvu EU označeno tek Ugovorom o EU, rasprava o europskom građanstvu razvila se mnogo prije. Sloboda kretanja ljudi u Europskoj zajednici relativno je rano ostvarena i ona je bila temelj na kojem se kasnije izgradio cjelokupni sustav europskog građanstva. Stoga je potpuno razumljivo da se rasprava na temu europskog građanstva rasplamsala uoči odluke država članica da Europski parlament više neće biti samo demokratska fasada u kojoj sjede predstavnici država članica, već da bude sastavljen od predstavnika građana koji bi cijeloj Europskoj zajednici dali demokratski legitimitet i nagovijestili novu fazu u razvoju europskih integracija- prerastanje Europske zajednice u Europsku uniju. Rasprava o direktnom predstavništvu građana koja je pokrenuta 1976. vođena je pod nazivom „Europa građana“, čiji je glavni naglasak bio da cjelokupni projekt europskih integracija nije samo projekt europskih elita i nacionalnih političkih klasa, već zajednički projekt gdje su najvažniji sudionici građani- državljani država članica.

Čak je i u preambuli Ugovora o Europskoj Ekonomskoj Zajednici ili Rimskih ugovora iz 1957. naglašena obveza tzv. postavljanja prvog kamena temeljca šire i dublje suradnje europskih naroda. Do 1979. u Europskoj zajednici bio je prisutan „deficit naroda“ zato što predstavnici naroda nisu bili direktno zastupljeni u institucijama i tijelima Zajednice. Sve to skupa dovelo je i do tzv. demokratskog deficita i rasprave o demokratskom legitimitetu jedne Zajednice koja je, inače, izgrađena na ideološkim načelima neoliberalnog modela tržišta. Ali, projekt „Europe građana“ zapravo je počeo dvije godine ranije na Europskom summitu šefova država i vlada u Parizu 1974. kada je jedna radna skupina dobila zadatak da istraži pod kojim uvjetima mogu biti priznata posebna prava državljana država članica kao građanima Europske zajednice. Izvješće je pokazalo da bi najbolje bilo da se krene sa priznavanjem pojedinih prava, prije svega aktivnog i pasivnog biračkog prava i prava na pristup javnim funkcijama unutar Zajednice. Jedna od posljedica tog izvješća je uvođenje neposrednih izbora za Europski parlament, ali nije došlo do daljnjeg unaprjeđenja političkih prava državljana država članica koji su trebali biti promovirani u tzv. europske građane. Na kraju krajeva, na europskom summitu u Francuskoj 1984. ustanovljen je ad hoc odbor za Europu građana čiji je glavni zadatak bio raspraviti sve što je bitno za svakodnevni život ljudi (odgoj i obrazovanje, stručno obrazovanje, migracije, azil itd.).²⁸

²⁸ Ibid. str. 194, 195.

9. KAZNENO PRAVO U EUROPI PO LISABONSKOM UGOVORU

Kada govorimo o kaznenom pravu, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora puno toga će se u tom aspektu promijeniti. Europska unija će, primjerice, dobiti supranacionalne zakonodavne ovlasti u kaznenom aspektu i aspektu kaznenog prava, a uspostavljen je i pravni temelj za novo supranacionalno kazneno tijelo- europskog javnog tužitelja. Volja za prenošenje kaznenopravnih ovlasti na tijela EU kod država članica prvi put je pokazana u listopadu 2004. kad je potpisan propali, neuspješni Ustavni ugovor, s tim da njegov neuspjeh nije potkopao ideju o uvođenju supranacionalnih kaznenopravnih ovlasti u Uniji. Naprotiv, novi Osnivački Ugovor (Ugovor iz Lisabona) preuzeo je veliki dio kaznenopravnih ovlasti Ustavnog ugovora. Pravni poredak EU donošenjem Lisabonskog ugovora nastavlja proces jačanja zaštite vlastitih pravnih dobara, koji na sadašnjem stupnju razvoja EU zahtijeva korištenje najjačeg oružja vlasti- instrumenta kaznenog prava. Države više neće biti jedini nositelji najtežih sredstava prisile prema pojedincu, a nacionalni suverenitet ostat će okrnjen u jednom od svojih ključnih elemenata- tzv. državne vlasti kažnjavanja ili *ius puniendi*.

Kazneno pravo možemo definirati kao skup pravnih normi koji određuje sadržaj i opseg ovlasti države na kažnjavanje, iako ta definicija više nije primjerena. Razlog tome je taj što izlazak kaznenog prava izvan granica države te evolucija u granu prava koja više nije samo ekstrakt državne moći zahtjeva ponovno definiranje samog identiteta kaznenog prava. Već u uvodnim odredbama Lisabonskog ugovora uspostavljanja područja slobode i sigurnosti bez unutrašnjih granica sprječavanjem i suzbijanjem kriminala navodi se kao jedan od temeljnih ciljeva Unije. U svrhu ostvarivanja tog cilja uspostavljena je supranacionalna nadležnost Unije kroz nekoliko mehanizama: policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima stavljena je u strukturu Europske zajednice, isto tako uspostavljena je podijeljena nadležnost u prostoru slobode, sigurnosti i pravde između Europske unije i država članica, također još jedna novost u Ugovoru je novi postupak donošenja odluka u policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, te su države članice dobile ovlast zakonodavne inicijative kao i ovlast prekida zakonodavnog postupka te pojačane policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.²⁹

²⁹Đurđević Z.: Lisabonski ugovor- prekretnica u razvoju kaznenog prava, Ljetopis za kazneno pravo, 2008. str. 1077-1079.

Najvažnija novina koju je uveo Ugovor iz Lisabona, a koja se najviše tiče njenog pravnog poretka je ukidanje njene strukture hrama spajanjem tri stupova u jedinstveni pravni poredak. Područja EU u kojima je dosad prevladavao međunarodnopravni karakter mijenjaju svoju pravnu prirodu preuzimajući supranacionalne ovlasti Europske zajednice. Treći stup EU koji obuhvaća kaznenopravnu suradnju država članica EU prestaje postojati i integrira se u pravo Zajednice. A ono što je u svemu najvažnije je to da se pravo prednosti prava Unije nad pravom država članica te pravna načela neposrednog učinka proširuje na čitavi pravni poredak Unije. Ujedinjuju se i pravni akti za cjelokupni pravni poredak EU na način da pravni akti iz trećeg stupa (konvencije, okvirne odluke, odluke i zajednička stajališta) nestaju iz pravnog poretka Unije, a pravni akti Zajednice (uredbe, direktive, odluke, preporuke, mišljenja) primjenjuju se u svim zakonodavnim aktivnostima Unije. Prostor slobode, sigurnosti i pravde obuhvaća sve politike koje se odnose na unutarnje poslove i pravosuđe: azil, granične kontrole, migracije, sudska suradnja u kaznenim stvarima, policijska suradnja i sudska suradnja u građanskim stvarima.

Ukidanje stupova, točnije ukidanje različitih pravnih poredaka unutar zajedničkog institucionalnog okvira Unije proizvodi pozitivan učinak na rješavanje sukoba nadležnosti za uređenje nekih materija između prvog i trećeg stupa, isto tako ukinut će donošenje paralelnih pravnih akata prvog i trećeg stupa o istoj materiji. Isto tako, Lisabonski ugovor revidira načelo supsidijarnosti na način da Unija djeluje samo u mjeri u kojoj ciljeve predložene mjere države članice ne mogu dovoljno dobro realizirati na centralnoj, lokalnoj ili područnoj razini. Da su države članice bile svjesne aspiracije tijela Unije, primarno Europske komisije, za preuzimanje kaznenopravne regulacije u nekim područjima, kao i opasnostima zaobilaženja načela supsidijarnosti u području podijeljene nadležnosti, dokazuje Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i razmjernosti, koji je donesen uz Ugovor iz Lisabona. Tim je protokolom uspostavljen sustav nadzora od strane nacionalnih parlamenata o poštivanju načela supsidijarnosti i razmjernosti prilikom donošenja akata Unije nazvan tzv. postupkom ranog upozorenja (early warning). Taj postupak ogleda se u činjenici da su tijela Unije dužna svim nacionalnim parlamentima država članica dostaviti nacрте zakonodavnih akata koji sadržavaju obrazloženu izjavu o sukladnosti s načelom supsidijarnosti i razmjernosti.³⁰

³⁰ Ibid. str. 1080- 1083.

Prema Ugovoru iz Lisabona, suodlučivanje Europskog parlamenta i Vijeća kvalificiranom većinom postaje standardna procedura donošenja odluka za cijelo područje slobode, sigurnosti i pravde, a u njegovom kaznenopravnom dijelu predviđeno je odlučivanje kvalificiranom većinom u sljedećim nadležnostima: pravila i postupak osiguranja priznanja svih oblika presuda i sudskih odluka diljem Unije prema čl. 82 UFEU, minimalna pravila u pogledu definicije kaznenih djela i sankcija u području teškog kriminala s prekograničnom dimenzijom, struktura, funkcioniranje i opseg djelovanja kaznenopravnih institucija Unije: Eurojusta i Europolu te minimalna pravila za uzajamno priznavanje dokaza, kao i prava pojedinaca u kaznenom postupku i prava žrtava kaznenih djela prema članku 82 (2) UFEU.

Isto tako, o pojedinim pitanjima i nadležnostima može se odlučivati jedino suglasnošću svih država članica, među kojima se kao najvažnije ističu: drugi aspekti kaznenog postupka, izvan onih spomenutih u ranije naglašenim čl. 81 i 82 UFEU, mjere operativne suradnje između policijskih, carinskih i drugih nadležnih nacionalnih tijela sukladno čl. 87 (3) UFEU, donošenja zakona o uspostavljanju Ureda Europskog javnog tužitelja iz Eurojusta po čl. 86 (1) UFEU, proširenje liste područja teškog kriminala za koja se mogu uspostaviti minimalna pravila u području definiranja kaznenih djela i sankcija.

Važno je, također, naglasiti i neke razlike između prvog i trećeg stupa EU među kojima je ključna i najvažnija razlika u pogledu zakonodavne inicijative. Europska komisija je, na razini Unije, jedini i isključivi predlagatelj zakona i drugih zakonskih propisa. Treba naglasiti da je u trećem stupu, sve do Ugovora iz Amsterdama, za donošenje pravnih propisa jedina važna bila isključiva inicijativa država članica. Ugovorom iz Amsterdama Komisija je u trećem stupu dobila značajniju ulogu u trećem stupu te joj je, uz države članice, dano pravo zakonodavne inicijative. Sukladno odredbama članka 34 stavka 2 UFEU Vijeće jednoglasnom odlukom donosi pravne akte trećeg stupa na inicijativu bilo koje države članice ili Europske komisije. Podjela ovlasti u pogledu zakonodavne inicijative između država članica i Europske komisije u područjima trećeg stupa zadržana je i u Ugovoru iz Lisabona. Usprkos ukidanju stupova, države članice nisu htjele u području kaznenopravne suradnje zakonodavnu inicijativu prepustiti Europskoj komisiji, čime bi se značajno ojačao položaj Unije. Prema Ugovoru iz Lisabona, države članice i dalje zadržavaju pravo predlaganja akata, ali to sad pripada četvrtini članica.³¹

³¹ Ibid. str. 1085- 1086.

10. LISABONSKI UGOVOR I NOVE INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE

U prvome dijelu ovog poglavlja vratit ćemo se u povijest, točnije vidjet ćemo kako su izgledale rasprave na samim počecima europskih integracija. Same te rasprave krenule su nedugo nakon završetka Drugog svjetskog rata, iako mnogi teoretičari tvrde da je sve krenulo prvim zajedničkim dokumentom- Pariškim ugovorom iz 1951., a ne Schumanovom deklaracijom koja je donesena dvije godine ranije, dakle 1949. godine. Deklaracija potpisana 9. svibnja (datum koji se od 1985. slavi kao Dan Europe) predviđala je samo jednu instituciju: Visoko povjerenstvo koje je bilo sastavljeno od nezavisnih „mudraca“. Podrijetlo političkog sustava zajednice nalazimo u Pariškom ugovoru koji predviđa nešto što ćemo kasnije zvati institucionalni trokut, a čine ga Komisija, Vijeće i Parlament pod kontrolom Suda Europske zajednice. Od tog trenutka suprotstavljaju se tri legitimnosti: funkcionalna legitimnost na čelu s Komisijom; državna legitimnost predvođena Vijećem ministara sastavljenim od nacionalnih predstavnika proizašlih iz nacionalnih sustava; i na koncu dolazimo do demokratske legitimnosti ili izravnog predstavništva na čelu s Parlamentom, čiji se članovi od 1979. biraju na izravnim izborima.

Za razliku od Vijeća EU, koje se odvojilo od Europskog vijeća i svog novog predsjedništva, Komisija kao takva i Parlament nisu pretrpjeli tako korjenite promjene. Oni su više imali određene prilagodbe ili proširenja prethodnih procedura, i to u prvom redu njihovih odnosa i veza, primjerice Parlament prvi put dobiva mogućnost da bira predsjednika Komisije na prijedlog Europskog vijeća. Ono što je još važnije je to da je Parlament dobio nove ovlasti u sklopu, tada još uvijek nove, zakonodavne procedure. Suodlučivanje, koje je uvedeno Ugovorom o EU i pravu afirmaciju doživjelo Ugovorom iz Amsterdama, Ugovorom iz Lisabona postaje obična zakonodavna procedura. Već od 1. prosinca 2009., otkad je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, Parlament je počeo primjenjivati novi statut kojim se posebno uvjetuje pristup prostorijama zastupnicima Vijeća. Parlament sada prakticira određeni reciprocitet u svojim odnosima s Vijećem i bit će više prisutan u prostorijama Vijeća, iz kojih je bio isključen još od samog početka.³²

³² Manganot, M: Lisabonski ugovor i nove institucije EU, Politička misao br.47 2010. str. 153, 154.

Ukidanjem stupova Komisija dobiva novu ovlast inicijative. Međutim, kada govorimo o vanjskim i sigurnosnim poslovima, ako je problem prilično kompliciran, u aspektu suradnje u kaznenim stvarima on je jasniji: Komisija će koristiti svoje pravo na inicijativu čak i ako države sačuvaju to pravo. U trenutku kada Parlament Lisabonskim ugovorom dobiva pravo izbora predsjednika Komisije, prema uobičajenoj parlamentarnoj logici, pojavljuje se i četvrti predsjednik: uz predsjednika Komisije, predsjednika Vijeća ministara EU-a, čija se funkcija održala, predsjednika Parlamenta, tu se susrećemo i s funkcijom predsjednika Europskog vijeća. Treba napomenuti i to da predsjednik Europskog vijeća nije predsjednik Unije već samo vodi i predstavlja jednu od njenih institucija- Europsko vijeće. Tek Ugovorom iz Lisabona Europsko vijeće postaje institucija u pravom smislu riječi, a status institucije nije imalo od osnutka 1975. godine. Isto tako, rotirajuće predsjedništvo Europske unije nije mrtvo, opstao je sustav polugodišnje rotacije, uz iznimku stvaranja nove formacije (od deset)- Vijeća vanjskih poslova kojim predsjedava Visoki predstavnik vanjskih poslova i europske sigurnosti te potpredsjednik Komisije.

Stari sustav funkcionirao je prema načelu paralelizma zapovjednog lanca ili nacionalnih i europskih političkih hijerarhija u samom Vijeću. Prema hijerarhijskom lancu, svaka nacionalna vlast predsjedala je jednim dijelom lanca- službenik svojom radnom skupinom, veleposlanik (trajni predstavnik) svojim odborom (COREPER), ministar svojim odjelom Vijeća ili premijer i šef države svojim Europskim vijećem. Ugovorom su predviđene dvije instance pilotiranja Vijećem: u prvom slučaju, rotirajuće predsjedništvo zadržat će svoje prerogative iz oblasti opće koordinacije s Vijećem općih poslova i Odborom stalnih predstavnika (COREPER) te s druge strane Visoki predstavnik i Europski servis za vanjsko djelovanje (SEAE) odgovorni su za Vijeće vanjskih poslova i njihove pripremne instance. Ali cjelokupni ovaj institucionalni sustav nerazumljiv je većini zbog samo jednog odgovornog za izvršnu vlast. Samo dvije od dvadeset sedam država članica imaju predsjednički sustav, a to su Francuska i Cipar. Prijedlog poznatiji kao ABC (Aznar, Blair, Chirac), nastao kao rezultat francusko- njemačkog kompromisa, izazvao je reakcije, posebno njemačkih pregovarača, koji se nisu složili sa prijedlogom tvrdeći da je pun pomutnji i nelogičnosti. Oni bi ga prihvatili pod uvjetom da predsjednika Komisije bira Parlament i da Visoki predstavnik obnaša dužnost potpredsjednika Komisije.³³

³³ Ibid. str. 154- 157.

11. NACIONALNI PARLAMENTI I EUROPSKI ZAKONODAVNI PROCES

Jedna od važnijih promjena koje je Lisabonski ugovor uveo je ta da je nacionalnim parlamentima država članica omogućeno da neposredno sudjeluju u europskom zakonodavnom procesu čime se pokušao nadvladati demokratski deficit. Ranije su nacionalni parlamenti tek posredno sudjelovali u europskim poslovima, prije svega nadzorom nad djelovanjem vlada u institucijama Europske unije. Uloga nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji važno je političko i pravno pitanje i zbog toga je uvijek aktualna tema na europskom dnevnom redu. Rasprave o, ranije spomenutom, demokratskom deficitu sredinom 90-ih godina 20. stoljeća rezultirale su tezama o deparlamentarizaciji Europske unije, te se tvrdilo kako je razvoj europskih integracija doveo do erozije parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću. Kao ključni trenutak u procesu gubitka vlasti smatra se reforma Europskog parlamenta u izravno birano tijelo od 1979., čime su nacionalni parlamenti EU ostali bez prava izravnog djelovanja u europskim institucijama, kao i u značajno oslabljenom položaju u odnosu na vlastite nacionalne vlade, koje sudjelovanjem u radu Vijeća imaju zakonodavni status.

Upravo je prevladavanje demokratskog deficita bio jedan od razloga za donošenje Ugovora iz Lisabona. S obzirom da je Republika Hrvatska prva država koja je postala članicom Unije nakon donošenja Ugovora iz Lisabona, analiza rada Hrvatskog sabora na razini Unije prilika je da se testira utjecaj Lisabonskog ugovora na nacionalna uređenja sustava obavljanja europskih poslova i očekivanih prioriteta djelovanja. Položaj nacionalnih parlamenata u EU određen je prijenosom dijela zakonodavnih ovlasti na institucije Unije i povećanjem broja područja gdje se odluke donose kvalificiranom većinom glasova u Vijeću. Hrvatski sabor se kod obavljanja europskih poslova fokusira na nadzor djelovanja Vlade Republike Hrvatske u institucijama Europske unije, što je sve usklađeno sa zaključcima o prioritetima nacionalnih parlamenata u europskim poslovima. Nastavak te koncentracije na nadzor aktivnosti vlade i nakon uvođenja mogućnosti neposrednog sudjelovanja u tim državama može biti posljedica zatečenog stanja u trenutku donošenja Lisabonskog ugovora i njegovog stupanja na snagu, što nije bio slučaj kod Hrvatske.³⁴

³⁴ Briški T., Špiljak J.: Posredno uključivanje nacionalnih parlamenata u europski zakonodavni proces: prioritet Hrvatskoga sabora u europskim poslovima, *Suvremene teme* (2014.), str. 7- 9.

Na nacionalnoj je razini, barem nominalno, parlament temeljno zakonodavno tijelo koje također izvršava i predstavničku, deliberacijsku, autorizacijsku i nadzornu funkciju. Europska unija je kroz povijest kontinuirano osvježavala ulogu nacionalnih parlamenata država članica u procesu donošenja odluka na europskoj razini, počevši od dviju deklaracija o nacionalnim parlamentima u Ugovoru o EU (1992.), a kulminaciju je imala u Lisabonskom ugovoru kojim je nacionalnim parlamentima omogućeno direktno sudjelovanje u europskom zakonodavnom procesu. Ono što Ugovor iz Lisabona nije otklonio je problem demokratskog deficita, točnije opasnosti od njegovog djelovanja na demokratske procese u Uniji, koje su postale veće nego ikad. Političko predstavništvo na europskoj razini usko je vezano uz dvostruku prirodu građanstva Europske unije. Podsjetimo, svaki građanin pojedine države članice ujedno je i građanin Unije, a oba građanska statusa nose posebna prava i obveze, kao i u ostalom, i odvojeno političko predstavništvo. Građane Europske unije predstavljaju zastupnici u Europskom parlamentu, a građane država članica Unije zastupnici u nacionalnim parlamentima. Na taj način, građani Unije su u europskom zakonodavnom procesu dvostruko zastupljeni- u Europskom parlamentu putem zastupnika koje su izabrali, te u Vijeću putem nacionalnih vlada koje su politički odgovorne nacionalnim parlamentima.

Aktualni institucionalni okvir sui generis sustava Europske unije, unatoč prijenosu dijela zakonodavnih ovlasti institucijama Europske unije, nacionalnim parlamentima daje mogućnost dvostrukog sudjelovanja u europskom postupku odlučivanja: postupanje u skladu s europskim pravom i postupanje u skladu s nacionalnim pravnim pravilima. Osnivački ugovori također propisuju i omogućuju izravno nastupanje nacionalnih parlamenata u europskom zakonodavnom procesu, bez posredovanja i sudjelovanja izvršne vlasti. Neposredno sudjelovanje nacionalnih parlamenata u donošenju europskog zakonodavstva Lisabonski ugovor propisao je u slijedećim slučajevima: izmjenama i dopunama Osnivačkih Ugovora, primjene klauzule premošćivanja te u postupku provjere poštivanja načela supsidijarnosti u okviru mehanizma ranog upozorenja kao najznačajnijeg oblika neposrednog sudjelovanja. U okviru mehanizma ranog upozorenja svaki nacionalni parlament države članice EU raspolaže s dva glasa u provjeri poštivanja načela supsidijarnosti. Glasovi se izražavaju donošenjem obrazloženog mišljenja kao instrumenta utvrđivanja povrede supsidijarnosti.³⁵

³⁵ Ibid. str. 10- 12.

Europska uloga nacionalnih parlamenata po Ugovoru iz Lisabona u hrvatskom pravnom sustavu potvrđuje se čl. 144 st. 2 Ustava iz lipnja 2010., koja propisuje ulogu Sabora u europskom zakonodavnom postupku u skladu s Osnivačkim Ugovorima. Izravno sudjelovanje Sabora u europskom procesu odlučivanja dodatno je regulirano i Poslovníkom Hrvatskog sabora i Zakonom o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade RH u europskim poslovima (NN 81/13) te obuhvaća: nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti, sudjelovanje u izmjenama i dopunama osnivačkih ugovora, sudjelovanje u političkom praćenju rada Europolu i ocjeni aktivnosti Eurojusta. Neposredno obavljanje europskih poslova temelji se na izravno dostavljenim dokumentima Europske unije koje po Protokolu o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, institucije Europske unije dostavljaju nacionalnim parlamentima.

Mogućnost neposrednog sudjelovanja u europskom zakonodavnom postupku Sabor je iskoristio u kontekstu dvaju zakonskih prijedloga. Odbor za zaštitu okoliša i prirode razmatrao je „Prijedlog odluke o uspostavi rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanjima emisija stakleničkih plinova Unije“ i utvrdio da nema elemenata za provjeru poštivanja načela supsidijarnosti, dok je Odbor za europske poslove raspravljao o „Prijedlogu direktive o gospodarenju otpadom“ i utvrdio kršenje načela supsidijarnosti u predmetnom Prijedlogu uslijed čega je doneseno obrazloženo mišljenje. S obzirom da su uz Hrvatski sabor obrazloženo mišljenje o Prijedlogu usvojila samo dva doma nacionalnih parlamenata, nije ostvarena mogućnost neposrednog utjecaja na Komisiju kao predlagatelja akta putem mehanizma ranog upozorenja. Usklađujući hrvatski pravni okvir s pravilima država članica o zastupanju i zaštiti nacionalnih interesa prepoznata su dva ključna elementa sudjelovanja svakog nacionalnog parlamenta u europskom zakonodavnom procesu, a to su: obaviještenost o dokumentima Europske unije i utjecaj na nacionalna stajališta koja Vlada zastupa na europskoj razini. Zakon o suradnji predviđa sudjelovanje Sabora na tri europske razine: nadzor nad stajalištima RH o pojedinim prijedlozima zakonodavnih akata za sastanke u radnim skupinama Vijeća, nadzor nad stajalištima za sastanke Europskog vijeća te nadzorom nad stajalištima za sastanke Vijeća. Sve tri razine nadzora Saboru omogućuju praćenje razvoja pojedinih europskih dosjea od strateškog definiranja preko rasprava na radnim skupinama, pa ponovno do Europskog vijeća i rasprava o učinkovitosti provedbe politika.³⁶

³⁶ Ibid. str. 16-17.

12. TEMELJNE TRŽIŠNE SLOBODE EUROPSKE UNIJE

12.1. SLOBODA KRETANJA RADNIKA

Jedan od temelja Europske unije, nešto na čemu, možemo reći, Europska unija počiva su tržišne slobode. U pravu Europske unije, kao u ostalom, i u Lisabonskom ugovoru poznajemo četiri temeljne tržišne slobode, a to su: sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Kada govorimo o slobodi kretanja ljudi tj. radnika važno je napomenuti da takva sloboda podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije temeljem državljanstva između radnika iz država članica u smislu zapošljavanja, zarade i ostalih uvjeta rada i zapošljavanja. Naravno, postoje i pojedina ograničenja koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, sukladno tome sloboda obuhvaća pravo na: prihvaćanje stvarnih ponuda za zaposlenje, slobodno kretanje unutar država članica u tu svrhu, boravak u državi članici radi zaposlenja sukladno odredbama o zapošljavanju državljanina te države sadržanim u zakonima, uredbama i upravnim propisima te pravo na ostanak na području države članice nakon zaposlenja u toj državi, pod uvjetima sadržanima u propisima koje donosi Komisija. Europski parlament i Vijeće sukladno redovnom zakonodavnom postupku, a nakon prethodnih konzultacija s Gospodarskim i socijalnim vijećem, donose uredbe ili direktive kojima se usvajaju mjere potrebne za potpuno ostvarivanje slobode kretanja radnika.

Možemo spomenuti neke od tih mjera, od kojih su najvažnije: osiguranje bliske suradnje između službi za zapošljavanje pojedinih država, ukidanje upravnih postupaka i prakse te rokovima propisanim za pristup raspoloživim radnim mjestima, ukidanje svih propisanih rokova i drugih ograničenja predviđenih domaćim te uspostava odgovarajućih mehanizama za povezivanje ponuda i molbi za zapošljavanje te lakše postizanje ravnoteže ponude i potražnje na tržištu rada. Također, važno je napomenuti i to da države članice, u okviru zajedničkih programa, potiču razmjenu mladih radnika. Europski parlament i Vijeće, djelujući sukladno redovnom zakonodavnom postupku, usvajaju mjere socijalne sigurnosti radi omogućavanja slobodnog kretanja radnika, a najvažnije je: zbrajanje ukupnog staža ostvarenog temeljem zakona više zemalja te isplata naknada osobama koje borave na području država članica.³⁷

³⁷ Rudolf D.: „Lisabonski ugovor Europske unije“, Adrias, sv.16 2009. str. 83,84.

12.2. PRAVO NA POSLOVNI NASTAN

Kada je riječ o poslovnom nastanu, Ugovor iz Lisabona zabranjuje ograničavanje poslovnog nastana državljanima jedne države članice na području druge države članice. Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja samostalne djelatnosti te osnivanje i upravljanje tvrtkama, a posebno trgovačkim društvima, i sve to sukladno pretpostavkama koje pravo države u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje predviđa za svoje državljane. Europski parlament, Vijeće i Komisija obavljaju dužnosti koje su im povjerene, od kojih se najviše ističu: načelno davanje prednosti onim djelatnostima kod kojih sloboda poslovnog nastana daje osobito vrijedan doprinos razvoju proizvodnje i trgovine, osiguravanje bliske suradnje između nadležnih vlasti država članica kako bi se utvrdila konkretna situacija različitih djelatnosti unutar Unije te ukidanje onih upravnih postupaka i prakse proizašlih iz domaćeg prava ili ranije sklopljenih sporazuma između država članica čije bi zadržavanje predstavljalo prepreku slobodi poslovnog nastana. Ranije spomenute odredbe ne primjenjuju se u određenoj državi članici na djelatnosti koje su u toj državi, makar povremeno, povezane s obavljanjem službene vlasti.

Radi lakše primjene ovih odredbi, sa trgovačkim društvima osnovanima sukladno pravu određene države članice, a čije se registrirano sjedište, glavno upravno mjesto ili središnja uprava nalazi unutar Unije postupa se na isti način kao i sa fizičkim osobama koji su državljani država članica. Pojam „trgovačka društva“ odnosi se na trgovačka društva osnovana po pravilima građanskog ili trgovačkog prava, uključujući zadruge te ostale pravne osobe uređene javnim ili privatnim pravom, osim onih koje su neprofitne. Što se tiče udjela u kapitalu trgovačkog društva, države članice postupat će jednako s državljanima drugih država članica kao i sa svojim državljanima. Radi olakšavanja i pokretanja samostalne djelatnosti Europski parlament i Vijeće, djelujući sukladno redovnom zakonodavnom postupku, donosi direktivne za međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama i za usklađivanje odredbi o pokretanju i obavljanju samostalnih djelatnosti. U slučaju medicinskih, njima srodnih i farmaceutskih zanimanja, postupno ukidanje prvenstveno će ovisiti o usklađenju uvjeta za njihovo obavljanje u različitim državama članicama.³⁸

³⁸ Ibid. str. 85-87.

12.3. SLOBODA KRETANJA USLUGA I KAPITALA

Kada govorimo o uslugama, Lisabonski ugovor u okviru svojih odredbi koje ćemo spomenuti kasnije, zabranjuje ograničavanje slobode pružanja usluga unutar Unije kada se radi o državljanima država članica koji su poslovni nastan ostvarili u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene. U smislu Ugovora, usluge možemo definirati kao one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, ako nisu određene odredbama koje govore o slobodi kretanja roba, kapitala i osoba. U usluge se posebno ubrajaju: djelatnosti industrijske prirode, djelatnosti trgovačke prirode, obrtničke djelatnosti i djelatnosti slobodnih zanimanja. Nadalje, Ugovor daje primjere nekih usluga unutar Unije. Primjerice, sloboda pružanja usluga na području prijevoza uređena je odredbama koje se tiču prijevoza. Nadalje, što se tiče bankarskih i osiguravateljskih usluga povezanih s kretanjem kapitala, onda govorimo da se liberalizacija provodi istovremeno s liberalizacijom kretanja kapitala. Važno je spomenuti da se kod direktiva prednost, u pravilu, daje onim uslugama koje neposredno utječu na troškove proizvodnje ili čija liberalizacija potiče promicanje robne razmjene. Države članice nastoje liberalizirati usluge u većem opsegu nego što zahtjevaju direktive iz Ugovora, ako im to dopuste njihove opće gospodarske prilike i stanje u dotičnom gospodarstvu.

U tu svrhu, Komisija daje preporuke i savjetuje dotične države članice. Do ukidanja ograničenja slobode pružanja usluga, svaka država članica primjenjuje ta ograničenja na sve osobe koje pružaju određene usluge neovisno o razlikama u pogledu njihovog državljanstva ili mjesta stanovanja. U nastavku ćemo malo pažnje posvetiti i kapitalu i platnom prometu. Svako poglavlje o tržišnim slobodama Lisabonskim ugovorom započinje o zabranama pojedinih ograničenja unutar Unije, pa tako su u aspektu kapitala i pravnog prometa zabranjena sva ograničenja za protok kapitala i za platni promet između država članica, te država članica i trećih zemalja. U želji da se u najvećoj mogućoj mjeri ostvari slobodni protok kapitala između država članica i trećih zemalja, Europski parlament i Vijeće mogu donijeti mjere o protoku kapitala u treće zemlje ili iz njih, a koje se tiču neposrednih ulaganja, uključujući ulaganja u nekretnine poslovnog nastana, pružanja financijskih usluga te primanja vrijednosnica na tržištu kapitala.³⁹

³⁹ Ibid. str. 87-89.

13. EUROPSKO SPORTSKO PRAVO U LISABONSKOM UGOVORU

Kao i uostalom sve grane prava, tako je i europsko sportsko pravo sastavni dio Ugovora iz Lisabona. Do usvajanja Ugovora, pravo EU praktički nije taksativno spominjalo sport, iako je on bio dosta zastupljen, pogotovo u odredbama o slobodi kretanja i pravu natjecanja te se ustrajno primjenjivalo više od tri desetljeća. Ugovor iz Lisabona promijenio je neka područja EU gdje je Unija imala ovlast da „realizira akcije podrške, koordinacije ili potpore radnjama država članica.“ Ugovorom je izmijenjen i članak 149 UEU koji govori o Obrazovanju, poduci i mladima uključujući i nekoliko referenci o sportu. Cilj djelovanja Europske zajednice tražen je u razvoju „europske dimenzije sporta, promociji pravednosti i otvorenosti u sportskim natjecanjima te suradnje između tijela koja su odgovorna za sport, štiteći fizički i moralni integritet sportaša, posebno onih mlađih uzrasta.“ Na kraju krajeva, Ugovor iz Lisabona je konsolidirao odredbe o sportu i obrazovanju u čl. 165 UFEU, koji govori da će Unija doprinijeti razvoju kvalitetnog obrazovanja potičući suradnju između država članica, i ako je potrebno, potpomažući i podržavajući njihovo djelovanje. Isto tako, Unija će itekako voditi računa o promociji europskog sporta, imajući na umu specifičnu prirodu sporta i njegovu strukturu koja se temelji na dobrovoljnoj strukturi i njegovoj socijalnoj funkciji.

Također u čl. 165 spominju se i ciljevi djelovanja Unije, a među važnijima ističu se: razvoj europske dimenzije obrazovanja, naročito kroz učenje i širenje jezika država članica, poticanje mobilnosti studenata i nastavnika potičući priznavanja akademskih diploma i razdoblja studija, poticanje sustava razmjene mladih i razmjene stručnjaka u području društvenog obrazovanja, ranije spomenuti razvoj europske dimenzije sporta i poticanje fair playa. Ovaj članak ujedno je prvi koji spominje problematiku sporta kao područje EU djelovanja. Najvažnija novost je ta da EU stvara novu pravnu osnovu koja joj dozvoljava da usvoji mjere koje će omogućiti dodatni napredak i razvoj europske dimenzije sporta. Sport je jedno od područja na kojima će Unija imati nadležnost realizirati akcije podrške, suradnje i nadopune akcija država članica. U tim područjima države članice imaju ekskluzivnu nadležnost, a Unija osigurava podršku ili suradnju.⁴⁰

⁴⁰ Bačić A., Bačić P: Lisabonski ugovor i novi razvoj europskog sportskog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 4/2011. str. 681, 688-689.

Treba spomenuti i reakciju UEFE koja je, nakon stupanja na snagu Ugovora 1. prosinca 2009., donijela posebni dokument kojim je analizirala i istumačila čl. 165 pokazujući na taj način da se radi o dalekosežnoj i prihvatljivoj formulaciji. Prema stajalištu krovne europske nogometne federacije, EU u području sporta ima ovlast potpore, što znači da su njeno djelovanje i aktivnosti ograničene na koordiniranje, tamo gdje je to nužno, svih sportskih inicijativa koje dolaze od država članica. Uzimajući u obzir sastav i strukturu čl. 165 Ugovora, UEFA je iz vrlo praktičnih razloga vrlo široko i detaljno komentirala njegov sadržaj te je, uvažavajući vrijednosti na kojima se temelji europski sport, racionalizirala niz preporuka koje bi mogle biti korisne za njegovu implementaciju. Tu dolazimo do tzv. europskog modela sporta, koji se zasniva na jednoj zajedničkoj federaciji za svaki sport, a karakterizira ga demokratska, teritorijalna i piramidalno oblikovana struktura. Preko takvog modela, UEFA ne samo da upravlja europskim nogometom, već i zastupa njegove interese širom kontinenta.

Umjesto pasivnog odnosa i oslanjanja na formulaciju „posebna priroda sporta“, sportski pokret bi trebao prednjačiti u pokušaju njegove definicije te uvrštavanju u relevantnu sportsku regulativu. Potreban je nastavak socijalnog dijaloga u sportu, a proces otvaranja strukturiranog dijaloga ne bi smio potkopavati takva nastojanja. U tom smislu važno je podržati tematski dijalog sa sportskim pokretom. Kada govorimo o financiranju sportskih programa, čl. 165 rješava sve pravne nesuglasnosti i neizvjesnosti kada je ovlast EU u pitanju. Izbor prioriternih tema trebao bi biti izravno povezan s temama o kojima govori čl. 165, dok bi EU prije podržavanja prioriternih područja trebala demonstrirati i uspostaviti dodatnu vrijednost EU djelovanja. Isto tako, postoje i ustavna ograničenja EU u području sporta. Jedno od najvažnijih načela EU je da ona djeluje po načelu dodijeljenih ovlasti, što znači da EU može obnašati samo one ovlasti koje su joj dodijeljene od strane država članica. Jedna od nedoumica koja se tu često ističe je fraza da EU vodi brigu o „specifičnoj prirodi sporta.“ U tom smislu, najprihvatljivije objašnjenje fraze je to da dok izravno djelovanje EU mora uzet u obzir specifičnu prirodu sporta, legislativa drugih područja kompromitirana je propustima da se njome omogući utjecaj na sportske djelatnosti. Na kraju poglavlja, možemo tvrditi da je zahvaljujući Ircima koji su dali podršku Lisabonskom ugovoru, EU prvi puta dobila ovlasti u području sporta.⁴¹

⁴¹ Ibid. str. 690- 693.

14. ZAKLJUČAK

Europska unija, zajednica europskih država, sa svim svojim dobrim stranama i vrlinama, općenito je pojam koji je u pravu i pravnoj literaturi jako teško precizno definirati i jako je teško na pravi način utvrditi i definirati njenu pravnu prirodu. U najširem smislu, Europsku uniju možemo definirati kao jedinstvenu i ekonomsku uniju te kao jedinstvenu, međuvladinu i nadnacionalnu zajednicu europskih država, nastale kao rezultat integracije i suradnje među državama. Što se tiče njenog pravnog uređenja, tj. pravne prirode, tu je situacija još složenija, budući da EU nema karakteristike nekih oblika državnog uređenja, a nema ni klasična obilježja međunarodnih organizacija. Budući da se ne može svrstati ni pod federaciju, konfederaciju ni međunarodnu organizaciju, EU se smatra kao jedinstvena sui generis organizacija, sa pravnim sustavom koji je potpuno drukčiji od onog država članica, koji se mijenja i razvija sa različitim potrebama i specifičnostima europskih integracija. Ta potreba za razvijanjem i širenjem europskih integracija dovela je do čestih proširenja EU i povećanja broja članica sve do aktualnih 27, završno s Republikom Hrvatskom koja je dijelom europske obitelji postala 1. srpnja 2013., kao tada 28. država članica.

U kontekstu Lisabonskog ugovora, RH je posljednja država članica koja je pristupila EU otkad je Ugovor stupio na snagu 2009. S ranije spomenutim proširenjima EU je stalno rasla i napredovala kao zajednica, a Ugovor iz Lisabona Uniji je donio organiziraniji način rada i moderniziranje institucija, što će biti od velike pomoći za svladavanje izazova i prepreka koje današnje vrijeme donosi. Od novina i promjena koje je Ugovor donio, svakako treba istaknuti proširenje, tj. sve veći opseg područja gdje se odluke donose kvalificiranom većinom u Vijeću EU, iz čega proizlazi veća, značajnija uloga Europskog parlamenta u zakonodavnom procesu, čime je ukinuto nešto na čemu se EU temeljila do donošenja Ugovora, a to je stupasta struktura. Ono što je Ugovorom iz Lisabona uspjelo je to da se postigla jedinstvenost Unije uvođenjem funkcije Visokog povjerenika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji je ujedno i potpredsjednik Komisije. Dok se za vrijeme dok je Ugovor na snazi dogodio ulazak Hrvatske u EU, tako se dogodio i povijesni, prvi izlazak neke države iz Unije. Od Veljače 2020., nakon održanog referenduma i negativnog mišljenja građana o Uniji, Velika Britanija više nije članica Unije, iskoristivši odredbu upravo Ugovora iz Lisabona, koja po prvi put govori da neka zemlja može izaći iz EU. Nadalje, nešto što je jako važno spomenuti je i to da je s Ugovorom iz Lisabona Europska unija stekla međunarodnu pravnu osobnost, tj. međunarodni subjektivitet.

To je nešto što je ranije imala Europska zajednica, koja s ovim Ugovorom i službeno nestaje, ne samo kao pravni subjekt, već i kao pojam u pravu europskih integracija. Što se tiče odnosa prava Unije i nacionalnog zakonodavstva, Ugovor nigdje nije formalno naveo da pravo Unije ima prednost u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, ali Ugovor sadrži izjavi kojom Sud Europske Unije potvrđuje ranije ustanovljenu praksu o odnosima europskog i nacionalnog prava. Isto tako, Ugovorom iz Lisabona Unija je stekla punu pravnu osobnost, što znači da može samostalno sklapati međunarodne ugovore u područjima koja su u njenoj nadležnosti te može pristupati međunarodnim organizacijama. U Ugovoru iz Lisabona navedena su tri temeljna načela na kojima počiva Unija: demokratska jednakost, predstavnička demokracija i participativna demokracija. Tu još možemo spomenuti i Povelju o temeljnim pravima EU koja nije direktno uvrštena u Ugovor, ali postaje pravno obvezujuća i na taj način ima jednaku pravnu snagu kao i Osnivački Ugovori. Novost je i novi način donošenja proračuna, tzv. Višegodišnji financijski okvir kojeg mora odobriti Parlament, čime se on izjednačuje s Vijećem kad je donošenje proračuna u pitanju. Unatoč brojnim kritikama na Ugovor koje su, pogotovo u početku, stizale iz Austrije, Ugovor iz Lisabona donio je puno toga dobroga Uniji. Uz sve što smo ranije spomenuli, Unija je iz početne male zajednice od samo šest zemalja postala međunarodna pravna osoba ravnopravna s ostalim velikim međunarodnim organizacijama, npr. UN i kao takva uživa veliki ugled u cjelokupnoj međunarodnoj zajednici.

15. LITERATURA

- Mintas Hodak, Lj.(ur.), Europska unija, Zagreb, Mate, 2010.
- Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament, 2014.
- Čapeta T., Đurđević Z., Lapaš D.: Reforma EU, Lisabonski ugovor, Zagreb, Narodne novine 2009.
- Čapeta, T: Europska unija po Lisabonskom ugovoru, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 10 No. 1, 2010.
- Rudolf D.: Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije prema Lisabonskom ugovoru, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 51 No. 3, 2014.
- Grubiša D.: Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, Politička misao : časopis za politologiju, Vol. 47 No. 4, 2010.
- Đurđević Z.: Lisabonski ugovor- prekretnica u razvoju kaznenog prava, Ljetopis za kazneno pravo, 2008.
- Mangenot, M: Lisabonski ugovor i nove institucije EU, Politička misao br.47 2010.
- Briški T., Špiljak J.: Posredno uključivanje nacionalnih parlamenata u europski zakonodavni proces: prioritet Hrvatskoga sabora u europskim poslovima, Suvremene teme (2014.).
- Rudolf D.: „Lisabonski ugovor Europske unije“, Adrias, sv.16 2009.

