



UGOVOR IZ LISABONA

U ovom se informativnom članku opisuju nastanak i bitne odredbe Ugovora iz Lisabona. Cilj je prikazati povijesni kontekst u kojem je taj najnoviji temeljni dokument EU-a nastao iz dokumenata koji su mu prethodili. Pojedinačne odredbe (s upućivanjima na članke) i njihovi učinci na politike Europske unije podrobnije su objašnjeni u informativnim člancima koji govore o konkretnim politikama i pitanjima.

PRAVNA OSNOVA

Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (SL C 306, 17.12.2007.) stupio je na snagu 1. prosinca 2009.

POVIJEST

Ugovor iz Lisabona pokrenut je kao ustavni projekt krajem 2001. (Deklaracija Europskog vijeća o budućnosti Europske unije ili Deklaracija iz Laekena), nakon čega je 2002. i 2003. uslijedila Europska konvencija koja je sastavila nacrt Ugovora o Ustavu za Europu (Ustavni ugovor) (1.1.4.). Postupak koji je vodio do Ugovora iz Lisabona bio je rezultat negativnog ishoda dvaju referendumata o Ustavnom ugovoru, održanih u svibnju odnosno lipnju 2005., nakon čega je Europsko vijeće odlučilo uzeti dvije godine „vremena za razmišljanje”. Naposljetku, na temelju Berlinske deklaracije iz ožujka 2007., Europsko vijeće održano od 21. do 23. lipnja 2007. usvojilo je precizan mandat za sljedeću međuvladinu konferenciju pod portugalskim predsjedanjem. Međuvladina konferencija svoj je rad okončala u listopadu 2007. Ugovor je potpisan 13. prosinca 2007. na sastanku Europskog vijeća u Lisabonu, a ratificirale su ga sve države članice.

SADRŽAJ

A. Ciljevi i pravna načela

Ugovor o osnivanju Europske zajednice preimenovan je u „Ugovor o funkcioniranju Europske unije” (UFEU), a u cijelom dokumentu pojam „Zajednica” zamijenjen je riječju „Unija”. Unija zamjenjuje Zajednicu i njezin je pravni sljednik. Ugovorom iz Lisabona ne uvode se državni simboli Unije poput zastave ili himne. Iako se u nazivu novog dokumenta više ne spominje Ustavni ugovor, u njemu je zadržana većina njegovih bitnih postignuća.

Ugovorom iz Lisabona na Uniju se ne prenosi nijedna dodatna isključiva nadležnost, no njime se mijenja način na koji Unija provodi postojeće ovlasti te neke nove (podijeljene)



ovlasti jačanjem sudjelovanja i zaštite građana, stvaranjem nove institucionalne strukture te promjenom postupka donošenja odluka radi veće učinkovitosti i transparentnosti, čime se osigurava viša razina parlamentarnog nadzora i demokratske odgovornosti.

Za razliku od Ustavnog ugovora, Ugovor iz Lisabona ne sadrži nijedan članak kojim se formalno potvrđuje prednost prava Unije u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, ali je Ugovoru u tom smislu priložena izjava (Izjava br. 17) s mišljenjem Pravne službe Vijeća u kojem se podsjeća na ustaljenu sudsku praksu Suda Europske unije o tom pitanju.

Ugovorom iz Lisabona prvi se put pojašnjavaju ovlasti Unije. U njemu se razlikuju tri vrste nadležnosti: isključiva nadležnost, kad jedino Unija može donositi pravne akte, a države članice samo provoditi zakonodavstvo EU-a; podijeljena nadležnost, kad države članice mogu donositi pravno obvezujuće mjere ako to nije učinila Unija; te pomoćna nadležnost, kad EU usvaja mjere za podupiranje ili dopunjavanje politika država članica. Nadležnosti Unije sada se mogu prilikom revizije ugovora vratiti državama članicama.

Ugovorom iz Lisabona Europskoj se uniji daje puna pravna osobnost. Unija stoga može potpisivati međunarodne ugovore u područjima iz svoje nadležnosti i pristupati međunarodnim organizacijama. Države članice mogu potpisivati samo one međunarodne sporazume koji su u skladu s pravom Unije.

Ugovorom se prvi put predviđa službeni postupak, i to u članku 50. Ugovora o Europskoj uniji, koji trebaju provesti države članice koje se u skladu sa svojim ustavnim odredbama žele povući iz Europske unije.

Ugovorom iz Lisabona završava se uvrštavanje preostalih aspekata trećeg stupa koji se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, odnosno na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, u prvi stup. Nekadašnja međuvladina struktura više ne postoji jer se o aktima usvojenim u ovom području sad odlučuje u redovnom zakonodavnom postupku (kvalificiranom većinom i suodlučivanjem) te se, ako nije drugačije određeno, primjenjuju pravni instrumenti metode Zajednice (uredbe, direktive i odluke).

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Europski parlament može predlagati izmjene Ugovora, kao što je već slučaj s Vijećem, vladama država članica ili Komisijom. Obično je za takvu izmjenu potrebno sazvati konvenciju koja preporučuje izmjene za međuvladinu konferenciju (no Europsko vijeće može odlučiti da se ne saziva konvencija, za što je potrebna suglasnost Parlamenta (članak 48. stavak 3. UEU-a, drugi stavak)). Tada se može sazvati međuvladina konferencija kako bi se zajedničkom suglasnošću utvrdile izmjene Ugovora. No revizija Ugovora moguća je i bez sazivanja međuvladine konvencije uz primjenu pojednostavljenih postupaka revizije ako se revizija odnosi na unutarnje politike i djelovanja Unije (članak 48. stavci 6. i 7. UEU-a). Ta bi se revizija tada usvojila kao odluka Europskog vijeća, no moguće je da bi je trebalo ratificirati u skladu s nacionalnim pravilima o ratifikaciji.



B. Poboljšana demokracija i bolja zaštita temeljnih prava

U Ugovoru iz Lisabona navedena su tri temeljna načela: demokratska jednakost, predstavnička demokracija i participativna demokracija. Participativna demokracija poprima novi oblik građanske inicijative (4.1.5.).

Povelja Europske unije o temeljnim pravima nije izravno uvrštena u Ugovor iz Lisabona, ali postaje pravno obvezujuća člankom 6. stavkom 1. UEU-a, čime dobiva jednaku pravnu snagu kao i Ugovori (4.1.2.).

Postupak pristupanja EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima započeo je stupanjem na snagu 14. protokola priloženog toj Konvenciji 1. lipnja 2010. Njime se dopušta ne samo državama nego i međunarodnim organizacijama, tj. Europskoj uniji, da postanu potpisnice Konvencije. Pristupanje ipak moraju ratificirati sve države koje su potpisnice Konvencije, kao i Europska unija. Pregovori između Vijeća Europe i predstavnika Europske unije doveli su u travnju 2013. do dovršetka nacrtu sporazuma, koji je, međutim, Sud Europske unije u svojem mišljenju br. 2/2013 proglasio nespojivim s člankom 6. Prije pristupanja bit će potrebni daljnji pregovori.

C. Nova institucionalna struktura

1. Europski parlament

U skladu s člankom 14. stavkom 2. UEU-a Europski parlament „sastavljen je od predstavnika građana Unije”, a ne od „predstavnika naroda država”.

Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta povećane su novim „redovnim zakonodavnim postupkom” koji zamjenjuje bivši postupak suodlučivanja. Taj se postupak sad primjenjuje na više od 40 novih područja politike, čime se njihov ukupni broj povećao na 73. Postupak pristanka postoji i dalje kao „suglasnost”, a postupak savjetovanja ostao je nepromijenjen. Novim postupkom donošenja proračuna stvara se potpuna jednakost Parlamenta i Vijeća kad je riječ o odobravanju godišnjeg proračuna. Višegodišnji financijski okvir mora odobriti Parlament.

Europski parlament sad bira predsjednika Komisije većinom svojih zastupnika na prijedlog Europskog vijeća koje kandidata mora izabrati kvalificiranom većinom vodeći računa o rezultatu izbora za Europski parlament. Europski parlament i dalje mora odobriti Komisiju kao kolegij.

Europski parlament može imati najviše 751 zastupnika, a zastupljenost građana je regresivno proporcionalna. Najveći broj zastupnika po državi članici smanjen je na 96, a najmanji je povećan na 6. Treba podsjetiti da je Europski parlament 7. veljače 2018. glasovao za smanjenje broja zastupničkih mjesta sa 751 na 705 nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti EU i za ponovnu raspodjelu nekih oslobođenih mjesta među državama članicama EU-a koje su neznatno slabije zastupljene^[1] (1.3.3.).

2. Europsko vijeće

Ugovorom iz Lisabona Europsko vijeće službeno je priznato kao institucija EU-a čija se uloga sastoji u tome da Uniji daje „potreban poticaj za njezin razvoj” i utvrđuje „opće političke smjernice i prioritete tog razvoja”. Europsko vijeće nema

[1] Rezolucija Europskog parlamenta od 7. veljače 2018. o sastavu Europskog parlamenta (SL C 463, 21.12.2018., str. 83).



zakonodavnu funkciju. Dugotrajno predsjedništvo zamjenjuje prethodni sustav rotacije svakih šest mjeseci. Predsjednik se bira kvalificiranom većinom Europskog vijeća na razdoblje od 30 mjeseci, a mandat mu se može obnoviti. Tim bi se sustavom trebali poboljšati kontinuitet i usklađenost rada Europskog vijeća. Predsjednik također obavlja funkciju vanjskog predstavljanja Unije, ne dovodeći pritom u pitanje dužnosti Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (vidi niže).

3. Potpredsjednik Komisije / Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku

Europsko vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom uz suglasnost predsjednika Komisije, imenuje potpredsjednika Komisije / Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku koji je nadležan za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i ima pravo podnositi prijedloge. Osim predsjedanja Vijećem za vanjske poslove, Visoki predstavnik je i potpredsjednik Komisije. Pomaže mu Europska služba za vanjsko djelovanje, koja je sastavljena od osoblja iz Vijeća, Komisije i nacionalnih diplomatskih službi.

4. Vijeće

Ugovorom iz Lisabona zadržano je glasovanje dvostrukom većinom (građana i država članica). Međutim, prijašnja pravila glasovanja ostala su na snazi do studenog 2014.; nova pravila primjenjuju se od 1. studenog 2014.

Kvalificirana većina postiže se kad 55 % članova Vijeća koji predstavljaju najmanje 65 % stanovništva podrži prijedlog (članak 16. stavak 4. UEU-a). Kad Vijeće ne odlučuje na prijedlog Komisije ili potpredsjednika Komisije / Visokog predstavnika, potrebna većina država članica povećava se na 72 % (članak 238. stavak 2. UFEU-a). Najmanje četiri države članice moraju glasovati protiv prijedloga da bi se spriječilo njegovo donošenje. Novim mehanizmom, nadahnutim „Kompromisom iz Ioannine”, 55 % broja država članica (75% do 1. travnja 2017.) potrebnih za sastavljanje blokirajuće manjine, može „u razumnom roku” zatražiti preispitivanje prijedloga (Izjava br. 7).

Sjednice Vijeća su javne kad se raspravlja ili glasa o nacrtu zakonodavnog akta. U tu je svrhu svaka sjednica Vijeća podijeljena na dva dijela, na način da je jedan dio posvećen raspravi o zakonodavnim aktima, a drugi nezakonodavnim aktivnostima. Predsjedništvo Vijeća i dalje se izmjenjuje svakih šest mjeseci, ali postoje i skupna predsjedništva sastavljena od po tri države članice u trajanju od 18 mjeseci kako bi se osigurao bolji kontinuitet rada. Iznimka je Vijeće za vanjske poslove, kojim stalno predsjedava potpredsjednik Komisije / Visoki predstavnik.

5. Komisija

S obzirom na to da se predsjednik Komisije sad bira na temelju rezultata europskih izbora, on ima veći politički legitimitet. Predsjednik je zadužen za unutarnju organizaciju kolegija (imenovanje povjerenika, raspodjelu resora, zahtjeve za podnošenje ostavke u posebnim okolnostima).

6. Sud Europske unije

Nadležnost Suda proširena je na sve aktivnosti Unije osim na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Pojednostavljen je pristup građana Sudu.



D. Učinkovitije i demokratičnije oblikovanje politika s novim politikama i nadležnostima

Veći broj takozvanih „premošćujućih klauzula” omogućuje promjenu načina odlučivanja, s jednoglasnog odlučivanja na odlučivanje kvalificiranom većinom, s postupka savjetovanja na suodlučivanje (članak 31. stavak 3. UEU-a, članci 81., 153., 192., 312. i 333. UFEU-a te neki postupci slični prijelaznim klauzulama koji se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima) (1.2.4.). U svojem govoru o stanju Unije 2017. predsjednik Komisije Juncker najavio je inicijative za napuštanje pravila o jednoglasnosti u nizu područja primjenom premošćujućih klauzula. Komisija je na temelju toga usvojila dva prijedloga: prvi u rujnu 2018., koji se odnosi na prelazak s jednoglasnog odlučivanja na odlučivanje kvalificiranom većinom u odabranim područjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike^[2], te drugi u siječnju 2019., kojim se predlaže sličan pomak u odabranim pitanjima porezne politike^[3].

U područjima u kojima Unija nema isključivu nadležnost, najmanje devet država članica može međusobno uspostaviti pojačanu suradnju. Odobrenje za to mora dati Vijeće nakon dobivanja suglasnosti Europskog parlamenta. O pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike odluke se donose jednoglasno.

Ugovorom iz Lisabona znatno je ojačano načelo supsidijarnosti uključivanjem nacionalnih parlamenata u postupak donošenja odluka EU-a (1.2.2) (1.3.5.).

Uveden je niz novih područja politika, a druga su proširena. U politiku zaštite okoliša sad je uvrštena borba protiv klimatskih promjena, a u području energetske politike sad se spominju solidarnost te sigurnost i međusobna povezanost opskrbe. Osim toga, EU sad može donositi zakonodavstvo o pravima intelektualnog vlasništva, sportu, svemiru, turizmu, civilnoj zaštiti i administrativnoj suradnji.

U zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (ZSOP) (5.1.2.) Ugovorom iz Lisabona uvodi se klauzula o uzajamnoj obrani kojom se propisuje da sve države članice moraju pružiti pomoć napadnutoj državi članici. Klauzulom solidarnosti propisuje se da Unija i svaka država članica moraju svim raspoloživim sredstvima pomoći državi članici koja je žrtva nesreće prouzročene ljudskim djelovanjem, elementarne nepogode ili terorističkog napada. „Stalna strukturirana suradnja” otvorena je svim državama članicama koje se obvežu na suradnju u europskim programima u vezi s vojnom opremom i na raspolaganje stave borbene jedinice za neposredno djelovanje. Da bi se uspostavila takva suradnja, treba je odobriti Vijeće kvalificiranom većinom nakon savjetovanja s potpredsjednikom Komisije / Visokim predstavnikom.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Za informacije o doprinosima Parlamenta Europskoj konvenciji i njegovu sudjelovanju na prijašnjim međuvladinim konferencijama vidi 1.1.4. Međuvladina konferencija 2007., koja je održana pod portugalskim predsjedanjem i dovela do potpisivanja Ugovora

[2]Komunikacija Komisije Europskom vijeću, Europskom parlamentu i Vijeću od 12. rujna 2018., Snažniji globalni akter: učinkovitije donošenje odluka u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a (COM(2018) 0647).

[3]Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću od 15. siječnja 2019., Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a (COM(2019) 0008).



iz Lisabona, bila je prva međuvladina konferencija na koju je Parlament poslao tri predstavnika.

Parlament je gotovo deset godina nakon potpisivanja Ugovora iz Lisabona priznao da se neke njegove odredbe nisu u potpunosti iskoristile. Kao odgovor na to, 16. veljače 2017. donio je [Rezoluciju o poboljšanju funkcioniranja Europske unije oslanjajući se na potencijal Ugovora iz Lisabona](#)^[4], u kojem je iznesen niz preporuka o načinu rješavanja tog potencijala kako bi se povećala sposobnost Unije za rješavanje trenutačnih globalnih izazova.

Istog je dana donio [Rezoluciju o mogućem razvoju i prilagodbi trenutačnog institucijskog ustroja Europske unije](#)^[5], s konkretnim prijedlozima reformi ugovora.

Roberta Panizza
04/2019

[4]Rezolucija Europskog parlamenta od 16. veljače 2017. o poboljšanju funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona ([2014/2249\(INI\)](#)) (SL C 252, 18.7.2018., str. 215).

[5]Rezolucija Europskog parlamenta od 16. veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog institucijskog ustroja Europske unije ([2014/2248\(INI\)](#)) (SL C 252, 18.7.2018., str. 201).

