

Nevenko MISITA*

UDK: 339.923:061.1EU

str. 37 - 71.

LISABONSKI UGOVOR - SADRŽAJ I REVIZIJA USTAVNOG OKVIRA*

Apstrakt

Cilj priloga je prikaz ključnih elemenata sadržaja Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije nakon izmjena izvršenih Lisabonskim ugovorom iz 2009. Izlaganju ove materije prethodi kratak komentar neuspjelog pokušaja usvajanja tzv. Evropskog Ustava s početka ovog vijeka, a zatim i osvrt na političku pozadinu utvrđivanja i usvajanja Lisabonskog ugovora – "Mandat" i ratifikacioni proces. Nakon prikaza strukture i sadržine noveliranih Ugovora o EU i Ugovora o funkcionisanju EU, dat je nešto detaljniji prikaz pojedinih elemenata ustavnog okvira Evropske unije, kao što su njeni ciljevi, njen pravni subjektivitet, njene utemeljujuće vrijednosti, osnovna prava, solidarnost i demokratska dimenzija Unije.

Uvod

U nizu izmjena Osnivačkih ugovora, onog o Evropskoj uniji i onog o Evropskoj zajednici, izvršenih Lisabonskim ugovorom,¹ ovom prilikom će biti ponuđen prigodan osvrt samo na nekoliko pitanja.

* Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

* Osnovu priloga čine odgovarajući dijelovi knjige N. Misita, *Evropska unija: osnivanje i razvoj*, Revicon, Sarajevo, 2010 (ubuduće: Misita, 2010).

¹ Tim povodom, uz ostale, S. Peers, *Statewatch Observatory on the EU Constitution-Reform-Lisbon Treaty*, dostupno na adresi: <http://www.statewatch.org>; I. Pernice, *Salvaging the Constitution for Europe – A Reform Treaty for the EU*, WHI – Paper 4/07; P. Craig, *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*, (2008) *EL Rev.*, str. 137-166; G. De Búrca, *The*

To ne znači da su manje značajne ostale promjene, na primjer one u vezi sa pitanjem nadležnosti Unije ili sa postupkom usvajanja pravnih akata. Jednostavno, pitanje sadržine Lisabonskog ugovora, posebno iz ugla izmjena, uslovno rečeno, opšteg karaktera, zavređuje dodatnu pažnju.

I. NEUSVOJENI USTAV

Sredinom 2007. godine, kao nepremostiva prepreka u procesu ratifikacije Ugovora o Ustavu Evrope (*Treaty establishing a Constitution for Europe*), kao svojevrsnog raščišćavanja "ustavnog haosa"² stvorenog Mاستrihtskim ugovorom s početka 90tih prošlog vijeka, stajao je ishod referenduma u dvije države - u Francuskoj, u maju 2005, većina građana je bila protiv Ustava,³ a u Holandiji, u junu iste godine, protiv Ustava se također izjasnila većina učesnika nacionalnog referenduma.⁴

EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty, *Jean Monnet Working Paper* 03/08; Terhechte, Jörg, Philipp, von, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, (2008) *EuR*, str. 144-189; J. Nergelius, Lissabonfördraget - den slutgiltiga fördragsändringen eller början på en ny serie ändringar?, (2008) *Europarättslig Tidskrift*, str. 63-71; G. Barrett, Creation's Final Laws: The Impact of the Treaty of Lisbon on the "Final Provisions" of Earlier Treaties, (2008) *YEL*, str. 3-46; R. Schütze, Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis, (2008) *EL Rev.*, str. 709-722; I. Pernice, The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, *WHI-Papers* 07/08; I. Pernice, The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action, *WHI-Papers* 07/09. Vidi i S. Rodin, T. Čapeta, I. Goldner Lang, (2010) (eds.), *Reforma Europske unije Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2010 (ubuduće: Rodin i dr., 2010); Misita, 2010, posebno str. 189 ff; R. Vukadinović, D., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, ZEP, Centar za pravo EU, Kragujevac, 2012 (ubuduće: Vukadinović, 2012), posebno str. 34 ff.

² D. Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, (1993) *CML Rev.*, str. 17-69.

³ Kao razlozi otpora predloženom Ustavu u Francuskoj najčešće se navode sljedeći razlozi: negativne posljedice po stepen zaposlenosti zbog premještanja firmi u druge države članice, nepovoljna ekonomska situacija, neka isuviše liberalna rješenja u Ustavu, stav da je protivljenje Ustavu istovremeno i protivljenje Predsjedniku i Vladi Francuske, nedostatak socijalne komponente u Ustavu, protivljenje priključenju Turske, dodatno reduciranje nacionalnog suvereniteta i, konačno, protivljenje evropskoj integraciji. Vidi R. Podolnjak, Od Laekena do Lisabona - uspon i pad Ustavnog ugovora, u S. Rodin, i dr., *Reforma Europske unije Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 27-65. (ubuduće: Podolnjak, 2009), str. 54-5.

⁴ Kao razlozi otpora Holandana predloženom Ustavu najčešće se navode: nedovoljna informisanost, dodatni gubitak nacionalne suverenosti, dodatni finansijski troškovi i, konačno, protivljenje integraciji Evrope. Vidi Podolnjak, 2009, str. 54-5.

U tim okolnostima predloženi Ustav je proglašen "mrtvim",⁵ a proces njegove *sadržinske* "reanimacije", na inicijativu Francuske i Njemačke, krenuće tek nakon dvije godine.

1. Otvorena pitanja

Da dosta toga nije riješeno u Nici, tačnije izmjenama koje su stigle sa Ugovorom iz Nice, potvrđuje i posebna deklaracija uz završni akt o budućnosti Unije (Deklaracija br. 23). Deklaracija generalno konstatuje da je Unija "spremna" za prijem novih država članica – tačka 2, ali i poziva na "dublju i obuhvatniju" raspravu o budućnosti Unije – tačka 3.

Oslonjena na odgovarajuće stavove Evropskog savjeta (Geteborg; Laken), ova rasprava je trebalo da se usredsredi na sljedeća pitanja:

- razgraničenje nadležnosti Unije i država članica, u skladu sa principom supsidijarnosti (ko, šta, kako – Kompetenzabgrenzung);⁶
- status Povelje o osnovnim pravima (tek "svečano proglašena");
- sadržinsko-tehničko pojednostavljenje Osnivačkih ugovora (uspostavljanje jedinstvenog, razumljivijeg ... "ustavnog teksta"); i
- uloga nacionalnih parlamenata u ustavnom okviru Unije.

Iako je riječ o složenim pitanjima, iza kojih dobrim dijelom stoji ideja "Ustava Evrope",⁷ Deklaracija o budućnosti EU ističe uvjerenje da će rasprava o njima biti okončana u naredne dvije do tri godine, konkretnije do naredne međuvladine konferencije koja bi sa radom trebalo da počne tokom 2004. godine – tačka 7. A što se tiče država kandidata, zamišljeno je da na konferenciji i za njih bude mjesta, bilo u ulozi učesnika – za one sa kojima u

⁵ Kao prvi koji je, u jesen 2005, izjavio da je "Ustav mrtav" se navodi primjer Francuske Lionel Žospen (*Lionel Jospin*), prema Podolnjak, 2009, str. 57.

⁶ Uz ostale, vidi Wauters, Jan, Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the Treaty of Nice, (2001) *EL Rev.*, str. 342-356. (ubuduće: Wauters, 2001), str. 354, koji, upozoravajući na problem precizne demarkacije i dinamičkog karaktera integracionog procesa, ovim povodom ukazuje na potencijal odredbe čl. 10, EZ.

⁷ U tom smislu i zaključci Evropskog savjeta održanog u Lakenu (Leaken). Uz ostale, ovim povodom vidi MacCormick, Neil, 2008, *The Convention and its Constitution: All a Great Mistake?*, u H. Petersen, i dr. (eds.), *Paradoxes of European Legal Integration*, Burlington, Ashgate, str. 17-27. (ubuduće: MacCormick, 2008); Podolnjak, 2009.

tom trenutku budu okončani pregovori o pristupanju EU, bilo u ulozi posmatrača – za ostale.

2. Konvencija

U međuvremenu, okvir naredne reforme, a to znači i sadržaj upravo pomenute međuvladine konferencije, bi trebalo da odredi jedna druga konferencija ili "Konvencija", odnosno "Konvent". O sastavu ovog tijela odlučeno je na Evropskom savjetu održanom u Lakenu,⁸ a njegov zadatak je bio da generalno odredi "ustavnu budućnost Evrope".

U skladu sa datim joj zadacima, Konvencija je okončala svoj posao sačinivši nacrt (prijedloga) Ugovora o Evropskom ustavu, i dostavila ga Evropskom savjetu u julu 2003. Tekst je bio osnova za dalje, dijelom složene i mukotrpne pregovore, iz kojih je proizašao tekst Ugovora o Ustavu Evrope, odnosno Ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu (*Treaty establishing a Constitution for Europe*), kojeg su ovlašteni predstavnici država članica potpisali u Rimu krajem oktobra 2004.⁹ Ili, kako se često navodi, uključujući i stručni diskurs, u pitanju je prijedlog "Evropskog ustava".¹⁰

3. Očekivanja i rezultat

Politička i pravna debata o Ustavu Evrope, tačnije o Ugovoru o Evropskom ustavu, ukazala je gotovo na sve relevantne činjenice u vezi sa ovim "integracionim projektom", uključujući i razloge za njegovo neusvajanje. Imajući to u vidu, ovdje je dovoljno pomenuti sljedeće.

⁸ Konvenciju čine: šefovi država i vlada članica i država kandidata (15, odnosno 13), nacionalnih parlamenata država članica i država kandidata (30, odnosno 26), Evropskog parlamenta (16), Evropske Komisije (2). Uz njih, kao posmatrači u radu učestvuju predstavnici: Ekonomsko-socijalnog komiteta (3), Komiteta regija (6) i komunitarni Ombudsman. Radom Konvencije rukovodi predsjedništvo kojeg čine: predsjedavajući (Valéry Giscard d'Estaing), dva podpredsjednika (Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene), po dva predstavnika EP, Komisije, nacionalnih parlamenata i predstavnici država tokom čijeg predsjedavanja će se održati naredna međuvladina konferencija (Španija, Danska, Grčka). Konvencija ima i poseban sekretarijat. Inauguraciono zasjedanje Konvencije je održano 28.2.2002.

⁹ OJ C 310/04.

¹⁰ Na izrazu "ugovor", tačnije "Ustavni ugovor", najčešće se insistira u V. Britaniji - *Constitutional Treaty*, i u Njemačkoj - *Verfassungsvertrag*. Sa druge strane, u Francuskoj se najčešće govori o "Evropskom ustavu" - *European Constitution*. Ovim povodom Podolnjak, 2009. str. 28. Vidi i MacCormic, 2008.

U suštini, kao što su početkom 50tih propali – za to vrijeme očito preuranjeni – projekti uspostavljanja Evropske odbrambene zajednice (1952.) i Evropske političke zajednice (1953.), tako je i početkom ovog vijeka propao pokušaj usvajanja Ustava, kao temeljnog, odnosno najvišeg pravnog akta Evropske unije.

Drugo, Lisabonski ugovor, iako nastao na njegovim "ruševinama", *sadržinski* preuzima većinu rješenja iz neusvojenog Ustava. Vrijedi to, na primjer, kako za ključna institucionalna rješenja i tzv. zakonodavni postupak,¹¹ za pravni subjektivitet Unije,¹² za pravni status Povelje o osnovnim pravima EU,¹³ tako i za tzv. premošćavajuće odredbe¹⁴ i prijem i napuštanje Unije. Doduše, neusvojeni Ustav je na više mjesta koristio pridjev "evropski" – na primjer evropski zakon ili "evropski okvirni zakon", ali mimo izostavljanja tog pridjeva, kao i "kompromitujućeg" izraza Ustav, odnosno njegovih izvedenica, suštinski se i tim povodom malo toga mijenjalo Lisabonskim ugovorom. Ili, neusvojeni Ustav je pominjao "ministra" vanjskih poslova, a Lisabonski ugovor izostavlja taj izraz, ali suštinski ne revidira materijalnopravne odredbe koje se odnose na tu funkciju.

U skladu s tim, "priča" o Lisabonskim doprinosima institucionalnom i pravnom ustrojstvu Evropske unije istovremeno je i "priča" o onome što je nudio neusvojeni Ustav Evrope. Naravno, ovim se ne tvrdi da usvajanje Evropskog ustava ne bi imalo dalekosežne posljedice za integracioni proces, uključujući i one tzv. simboličkog značaja,¹⁵ ali se konstatuje uvjerenje da je Lisabonski ugovor u suštini "preobučeni" ili "prepakovani" Evropski ustav. U krajnjoj liniji, na svoj način to potvrđuju i izostavljena rješenja koje je sadržavao neusvojeni Ustav. Jednostavno, države članice su po svaku cijenu željele sačuvati suštinu, a "ustavna retorika" im je na tom putu predstavljala tek suvišni teret.

¹¹ Većina država članica, tačnije podrška najmanje 55% država koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva EU. U osnovi, rješenje preuzeto iz neusvojenog Ustava.

¹² Ustavom je Unija dobila "svoj" međunarodni i unutrašnji pravni subjektivitet.

¹³ Ustav je Povelju o osnovnim pravima EU inkorporisao u svoj tekst.

¹⁴ Ustav na više mjesta statuirao tzv. klauzulu premošćavanja ili *pasarela klauzulu*, imajući pri tome u vidu prelazak sa sistema jednoglasnosti na sistem odlučivanja tzv. kvalifikovanom većinom. Takođe, dosadašnji postupak saodlučivanja postaje "redovni", a utoliko i vladajući, zakonodavni postupak – Lisabonski ugovor će o njemu i formalno govoriti kao o redovnom zakonodavnom postupku.

¹⁵ Na primjer, Ustav je izričito statuirao simbole Evropske unije (himna, zastava ...).

Ipak, prije prelaska na analizu sadržine i osnovnih rješenja Lisabonskog ugovora potrebno je osvrnuti se na pitanje tzv. ustavnog momenta.

4. "Ustavni momenat"?

Pitanje zašto je Evropski ustav propao ostaje predmet javne debate. I nakon usvajanja Lisabonskog ugovora to pitanje "progoni" kako evropski finansijsko-politički establišment, tako i evropsku pravnu doktrinu.

I, dok su se prvi odlučili da odgovore krajnje pragmatično, tako što će neusvojeni ustav "prepakovati" u lakše prihvatljiv "revizioni", alias "reformski", ugovor i u tome uspjeli (!), drugi su ukrstili brojne argumente u nastojanju da daju što potpuniji odgovor. Lepeza doktrinarnih stavova je zaista razuđena.

Tako, u očiglednoj paraleli sa procesom usvajanja Ustava SAD, postavljeno je pitanje da li je u datom trenutku, a radi se o kraju prve decenije ovog vijeka, u Evropi zaista postojao tzv. *ustavni momenat*. Drugim riječima, da li su se bili stekli ekonomski, politički i socijalni uslovi za usvajanje evropskog akta ustavnog karaktera?

Dio onih koji, što izričito što prećutno, negativno odgovaraju na ovo pitanje, analizira mogućnost još jednog pokušaja – ovaj put posredstvom referendumu na nivou EU ili evropskog referendumu. Pri tome, za jedne pravi put jeste istovremeni referendum o Evropskom ustavu u svim državama članicama, a za druge istom cilju bi trebalo da vodi kombinacija nacionalne ratifikacije ugovora koji bi sadržavao odredbu o brzom organizovanju jedinstvenog referendumu u svim državama o usvajanju ustava.¹⁶

II LISABONSKI UGOVOR

1. Politička pozadina i usvajanje

1.1. "Mandat"

Nastojanja na formulisanju novog ugovora kulminiraju tokom šestomjesečnog predsjedavanja Njemačke, a rezultirala su kompromisom postignutom na zasjedanju Evropskog savjeta održanom u Briselu u junu

¹⁶ Tako, na primjer, MacCormic, 2008.

2007. godine.¹⁷ Dogovor je konkretizovan u vidu neuobičajeno preciznih zaključaka šefova država i vlada o načinu i sadržini onog što treba činiti u narednih nešto manje od dvije godine. Na to ukazuje i naziv pod kojim je dat ovaj dokument - "Mandat".

Učesnici međuvladine konferencije (MVK) su zadatak obavili na vrijeme, što je šefovima država i vlada omogućilo da na neformalnom sastanku održanom 18. i 19. oktobra 2007. usaglasе stavove o preostalim otvorenim pitanjima, a potom i potpišu konačan tekst ugovora 13. decembra 2007, takođe u Lisabonu.

Potpise su stavili na - prigodno preimenovani - Lisabonski ugovor ili, preciznije: Lisabonski ugovor o dopunama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o Evropskoj zajednici (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*).¹⁸

1.2. Ratifikacija

Prva ratifikacija, baš kao i sam Lisabonski ugovor, je stigla "u rekordnom roku" - u parlamentu Mađarske Ugovor je ratifikovan već 17. decembra 2007! No, proces ratifikacije je zapeo nakon referenduma u Irskoj, održanog 12. juna 2008, na kojem se većina usprotivila ratifikaciji Lisabonskog sporazuma.

U principu, moguće je tvrditi: ako je nakon referenduma u Francuskoj i Holandiji, Evropski ustav "proglašen mrtvim", isto bi trebalo da vrijedi i u ovom slučaju. U zajednici ravnopravnih država, institucija referenduma ima istu vrijednost. Ipak, politička stvarnost je unekoliko drugačija, što znači da je nakon prvog, "neuspjelog", referenduma u Irskoj pokrenuta debata o sudbini Lisabonskog ugovora. Tim povodom treba pomenuti samo nekoliko stvari.

1.2.1. Irski "popravni" referendum

Ključne rezerve Irske koje stoje iza neusvajanja Lisabonskog ugovora na prvom referendumu bile su vezane za pitanja: poreza, vojne neutralnosti, socijalne politike i određena etička pitanja, uključujući položaj i prava radnika, te položaj porodice i pitanje prekida trudnoće.

¹⁷ Poticaj u ovom pravcu je stigao i u kontekstu obilježavanja 50 godina tzv. Rimskog ugovora, tačnije putem Berlinske deklaracije koju su šefovi država i vlada usvojili u martu 2007.

¹⁸ Vidi OJ C 306/1/07.

Pri tome, "postreferendumska" Irska je odbijala rješenje kojim se svojevremeno zadovoljila Danska uoči usvajanja Maastrichtskog ugovora na drugom referendumu, a to je izjava ili deklaracija šefova država i vlada EU o tumačenju Ugovora. Umjesto toga, Irska je insistirala na pravno obavezujućim garancijama, koje je nakon dugog političko-diplomatskog manevrisanja i dobila.

Prema zaključcima Evropskog savjeta održanog u Briselu sredinom juna 2009, "Irske rezerve" treba da budu formulisane u vidu pravno obavezujućeg akta - protokola uz prvi od ugovora o pristupanju države članice. Ovim je, ističe se, izbjegnuta potreba da se u državama koje su to već učinile ponovno ratifikuje Lisabonski ugovor, ovaj put dopunjen "Irskim rezervama".

Politički establišment u ostalim državama članicama je očekivao da Irci "popravni" referendum održe u jesen 2009. i, naravno, da glasaju za ratifikaciju. Ova očekivanja, koja će se pokazati ispravnim, bila su prije svega utemeljena na dvije činjenice.

Prva se odnosi na finansijsko-ekonomsku krizu koja je bila u toku, kako u vrijeme prvog, tako i "popravnog" referenduma. Jednostavno, očekivalo se da građani Irske shvate u kojoj mjeri je njihovom ekonomskom i društvenom napretku doprinjelo članstvo u EU, tačnije finansijska sredstva koja su se po tom osnovu slila u Irsku.

Uz to, drugi referendum je trebalo da se održi u sjeni manje ili više otvorene prijetnje koja je stizala iz dijela vodećih država Evropske unije (Francuska i Njemačka) o mogućoj izolaciji Irske u slučaju "negativnog" rezultata referenduma. Ili, Ircima je stavljeno u izgled da mogu računati na učešće u daljem integracionom procesu kao dio tzv. država pratilaca, ali ne i kao dio tvrdog integracionog jezgra (ideja tzv. dvotračne ili dvobrzinske Evrope).

I, na ponovljenom referendumu "za" je glasalo impresivnih 67% Iraca!

1.2.2. Završnica ratifikacionog procesa

U međuvremenu Lisabonski ugovor je bio ratifikovan u velikoj većini država članica, s tim da su "zadnju kartu" u procesu ratifikacije neke od njih dugo držale u ruci – Njemačka, Poljska, Češka. Vremenom, međutim, i ove države su okončale postupak ratifikacije.

U Njemačkoj je tome prethodila odluka Ustavnog suda o saglasnosti Lisabonskog ugovora sa nacionalnim Ustavom (juni 2009), a slično se desilo i u Poljskoj.

Najduže je sa ratifikacijom "zatezala" Češka, tačnije tzv. euroskeptični dio njenog političkog establišmenta, predvođen predsjednikom države (Klaus). No, ispostaviće se da je Češka ovakav stav političkog vrha u postupku ratifikacije uspjela materijalizovati specifičnim ustupkom. Naime, nakon što je predsjednik Češke u više navrata jasno rekao da neće potpisati ratifikacioni instrument bez prethodnih ustupaka u odnosu na primjenu Povelje o osnovnim pravima EU, Evropski savjet je preuzeo obavezu da u protokolu koji statuiru izuzetak u odnosu na primjenu Povelje za V. Britaniju i Poljsku (Protokol br. 30), navede i Češku. I, slično kao i u slučaju Irske, ova intervencija je vezana za prvi ugovor o pristupanju Evropskoj uniji – a njega većina povezuje sa skorim, odnosno najavljenim prijemom Hrvatske.

Dakle, nakon brojnih "peripetija", Lisabonski ugovor je stupio na snagu – doduše ne početkom 2009, kao je bilo planirano, već krajem te godine - 1. decembra 2009.

2. Sadržaj

Sâm Lisabonski ugovor ima samo nekoliko članova, od kojih su ključna dva – u prvom su date izmjene i dopune Ugovora o EU, a u drugom izmjene i dopune Ugovora o EZ, uključujući i njegovo preimenovanje u Ugovor o funkcionisanju Unije (*Treaty on the functioning of the Union*).¹⁹ Preostalih nekoliko članova je dato pod uobičajenim naslovom: Završne odredbe – čl. 3-7, LU.

Lisabonski ugovor temeljito interveniše u tekst i strukturu Osnivačkih ugovora. To vrijedi kako za Ugovor o Evropskoj uniji, u kojem je intervenisano bukvalno u svakoj odredbi, tako i Ugovor o funkcionisanju EU – u postojeći tekst kojeg čini 318 članova, Lisabonski ugovor donosi gotovo 300 izmjena i dopuna!

Pri tome, međutim, Lisabonski ugovor preuzima većinu rješenja prisutnih u neusvojenom Ustavu – "više od 90%", rekli bi neki. Na koji način je to učinjeno? Ili, kako je (neusvojeni) "ustav" pretvoren u (usvojeni) "obični" revizionu ugovor?

¹⁹ Naziv Ugovor o funkcionisanju Unije je svojevrсна izvedenica iz naslova Trećeg dijela Ustava: Politike i funkcionisanje Unije.

1.1. Ugovor o Evropskoj uniji

1.1.1. Struktura

U skladu sa izmjenama i dopunama izvršenim Lisabonskim ugovorom, odredbe Ugovora o EU su date u okviru šest naslova. Uz, uvodne i završne odredbe, Naslov I, čl. 1-8,²⁰ te Naslov VI, u kojem su čl. 47-55,²¹ riječ je o sljedećim pitanjima koje uređuje revidirani Ugovor o EU.

- Principi demokratije – Naslov II, čl. 9-12, EU;
- Institucije – Naslov III, čl. 13– 19, EU;
- Pojačana saradnja – Naslov IV, čl. 20, EU;²²
- Vanjskopoliitičko djelovanje Unije i zajednička inostrana i bezbjednosna politika – Naslov V, čl. 21-46, EU;²³
 - Poglavlje 1 – Opšte odredbe o vanjskom djelovanju Unije;
 - Poglavlje 2 – Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici, kojeg čine
 - * Odjeljak 1– Opšte odredbe, čl. 23-41, EU;²⁴
 - * Odjeljak 2 – Odredbe o zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici, čl. 42– 46, EU.²⁵

Kao što je pomenuto, postlisabonski tekst Ugovora o EU umjesto izraza Zajednica i Evropska zajednica koristi izraze Unija i Evropska unija.

1.1.2. Nova rješenja

Ostavljajući po strani pitanje "rušenja" stubne konstrukcije Evropske unije, za koju se ponekad ističe da je jasno nagoviještena odredbom njegovog prvog člana, reformisani Ugovor o EU sadrži sljedeće novine.

- Statuiran je jedinstveni/jedan (međunarodni i unutrašnji) pravni subjektivitet Evropske unije – čl. 1, u vezi sa čl. 47, EU;²⁶

²⁰ Uključujući ex čl. 1-2 i čl. 5-7, EU.

²¹ Uključujući ex čl. 48-49 i čl. 51-53, EU.

²² Ex čl. 27a-27e, čl. 40-40b i čl. 43-45, EU, te čl. 11 i 11a, EZ.

²³ Uključujući ex čl. 11-21, čl.24-25, čl. 27-28, EU.

²⁴ Uključujući ex čl. 11-16, 18-25, 28 i 40, EU.

²⁵ Uključujući ex čl. 17, EU.

²⁶ Donedavno je bio izričito statuiran subjektivitet Evropske zajednice, dok se pravni subjektivitet EU smatrao impliciranim.

- Pozivanje na utemeljujuće vrijednosti i njihovo redefinisanje – čl. 2, EU;²⁷
- Redefinisani su ciljevi Evropske unije – čl. 3, EU;
- Redefinisani su odnosi EU i država članica – čl. 4, EU;
- Preciznije je definisana nadležnost Evropske unije – čl. 5, EU;²⁸
- Statuiran je pravnoobavezujući karakter Povelje o osnovnim pravima Evropske unije – *novi* čl. 6(1), EU;
- Statuirana je obaveza pristupanja Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima – *novi* čl. 6(2), EU;
- Statuiran je institut/mehanizam posebnih odnosa EU sa susjedima – *novi* čl. 8, EU;
- Statuiran je princip demokratske utemeljenosti EU – čl. 9-11, EU;
- Izričito je regulisana uloga nacionalnih parlamenata u funkcionisanju EU – čl. 12, EU;
- Revidiran je maksimalan broj članova Evropskog parlamenta (750) – čl. 14(2), EU, kao i raspodjela mjesta na pojedine države članice;²⁹
- Evropski savjet je izričito naveden među institucijama EU, a njegov položaj u institucionalnoj strukturi je detaljnije razrađen – čl. 13 i čl. 15, EU;
- Statuirana je funkcija Predsjednika Evropskog savjeta – čl. 15, EU;
- Data je nova formula odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savjetu – čl. 16(4), EU;
- Izričito je statuirano da o nacrtima i prijedlozima zakonskih akata Savjet raspravlja i odlučuje na otvorenim, javnim, sjednicama – čl. 16(8), EU;
- Reduciran je broj članova Komisije – čl. 17(4) i (5), EU;
- Predviđeno je tzv. timsko predsjedavanje ili predsjedništvo Savjeta – čl. 16(9), EU;
- Izmijenjena su pravila o postupku nominovanja i postavljanja članova Komisije – čl. 17(7), EU;
- Kreirana je funkcija Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i bezbjednost – čl. 18, EU;

²⁷ Dakle, Evropska unija počiva na (redefinisanim) "vrijednostima", a ne "principima".

²⁸ Svojevremeno su ključna pravila bila data u Ugovoru o EZ – čl. 5.

²⁹ Prema čl. 2(2) Protokola o prelaznim odredbama, broj članova i raspodjela mjesta u EP kakve je zateklo stupanje na snagu Lisabonskog ugovora trebalo je da ostane do kraja mandatnog perioda EP izabranog sredinom 2004. No, kao što je poznato, Lisabonski ugovor je stupio na snagu tek krajem 2009, dakle nakon izbora za EP u sazivu 2009-2014.

- Postojeći III unijski stub (policija i pravosuđe u krivičnim predmetima) je prebačen u Ugovor o funkcionisanju EU – rekonstruisani Naslov V, Treći dio, EZ;
- U nadležnost Evropskog suda je dato i tumačenje Naslova I Ugovora o EU;³⁰
- Redefinisan je postupak izmjene Osnivačkih ugovora (redovni i specijalni) – čl. 48, EU;
- Redefinisan je postupak prijema novih država članica, odnosno ulaska u EU – čl. 49, EU;
- Izričito je regulisano pitanje napuštanja EU od strane države članice – čl. 50, EU;
- Statuirano je teritorijalno važenje Ugovora o EU – čl. 52, EU;³¹
- Izričito je statuirana mogućnost prevođenja Ugovora o EU i na jezike koji su u državi članici u službenoj upotrebi – čl. 55, EU.³²

2.2. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

Već je pominjano, gotovo sve odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici koje su ušle u Ugovor o funkcionisanju EU (ubuduće i UFU ili FU) su manje ili više dopunjavane i mijenjane, uključujući i nekoliko odredbi koje su stigle iz Ugovora o EU. Pri tome su neke u potpunosti nove, kao što je to slučaj, na primjer, sa onim koje se odnose na pitanje energije.

2.2.1. Struktura

2.2.1.1. Prvi dio

Lisabonski ugovor radikalno revidira Prvi dio svojevremenog Ugovora o EZ, kako u smislu strukture tako i sadržaja. Konkretnije, u Ugovoru o funkcionisanju EU, Prvi dio, dat pod naslovom "Principi", podijeljen je na dva naslova, kojim prethodi odredba o predmetu regulisanja ovog ugovora i odnosu prema Ugovoru o EU – čl. 1, FU.

U Naslovu I su date odredbe koje regulišu pitanja nadležnosti Unije³³ – čl. 2-6, FU, a Naslov II sadrži tzv. horizontalne odredbe, tj. one koje statuiraju principe od značaja za sve politike i aktivnosti Unije – čl. 7-17, FU.

³⁰ Prema svojevremenom rješenju iz čl. 46 Ugovora o EU, Sud nije imao ovu nadležnost.

³¹ Do sada je takvu odredbu imao samo ugovor o EZ.

³² Snagu autentičnosti imaju samo verzije na tzv. službenim jezicima EU, momentalno njih dvadeset tri.

Ovaj dio Ugovora o funkcionisanju EU sadržinski dobrim dijelom odgovara neusvojenom Ustavu, uz tri značajna odstupanja.

Prvo, redefinisana je odredba o nadležnosti Unije, uključujući i poseban protokol koji je usvojen s tim u vezi.

Drugo, poseban protokol je kreiran u vezi sa javnim uslugama.

I treće, vanjskopolitički aspekt zaštite ličnih podataka je izmješten u odgovarajući segment reformisanog Ugovora o EU, gdje je dat u posebnom članu.

2.2.1.2. Drugi dio

Drugi dio Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, dat pod naslovom Nediskriminacija i građanstvo Unije, sadrži odredbe o

- zabrani diskriminacije – čl. 18-19, FU;
- institutu građanstva Unije – čl. 20-24, FU;³⁴ te
- obavezu Komisije da Evropskom parlamentu i Savjetu dostavlja trogodišnji izvještaj o primjeni pomenutih odredbi – čl. 25, FU.³⁵

2.2.1.3. Treći dio

Treći dio Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, daleko *najobimniji*, sadrži više naslova – njih dvadesetčetiri, u kojima je dato više od stosedamdeset članova. Obim ovog dijela je posljedica činjenice da se on bavi mnogobrojnim zajedničkim politikama i akcijama. Tim povodom jedna generalna napomena, nagovještena u uvodu. U aktuelnom evropskom diskursu se govori o "komunitarnim" politikama i akcijama, no budući da je izraz "zajednica" napušten u korist izraza "unija", postlisabonski tekst Ugovora o funkcionisanju EU govori o "unijskim" politikama i akcijama.

Ugovor o funkcionisanju EU u Trećem dijelu detaljnije reguliše sljedeća pitanja, odnosno sljedeće oblasti društvenih odnosa:

- Unutrašnje tržište – Naslov I, čl. 26-27, FU;³⁶
- Slobodno kretanje robe – Naslov II, čl. 28-37, FU;³⁷

³³ Ugovor o funkcionisanju Unije ne koristi izraz "Zajednica"!

³⁴ Ex čl. 17-21, EZ.

³⁵ Ex čl. 22, EZ.

³⁶ Ex čl. 14 i 15, EZ.

- Poljoprivreda i ribarstvo – Naslov III, čl. 38-44, FU;³⁸
- Slobodno kretanje lica, usluga i kapitala – Naslov IV, čl. 45-66, FU;³⁹
- Prostor slobode, bezbjednosti i pravde – Naslov V, čl. 67-89, FU;⁴⁰
- Transport – Naslov VI, čl. 90-100, FU;⁴¹
- Zajednička pravila o konkurenciji, oporezivanju i harmonizaciji prava – Naslov VII, čl. 101-118, FU;⁴²
- Ekonomska i monetarna politika – Naslov VIII, čl. 119-144, FU;⁴³
- Zapošljavanje – Naslov IX, čl. 145, FU;⁴⁴
- Socijalna politika – Naslov X, čl. 151-161, FU;⁴⁵
- Evropski socijalni fond – Naslov XI, čl. 162-164, FU;⁴⁶
- Obrazovanje, stručno usavršavanje, omladina i sport – Naslov XII, čl. 165-166, FU;⁴⁷
- Kultura – Naslov XIII, čl. 167, FU;⁴⁸
- Javno zdravlje – naslov XIV, čl. 168, FU;⁴⁹
- Zaštita potrošača – Naslov XV, čl. 169, FU;⁵⁰
- Transevropske mreže – Naslov XIV, čl. 170-172, FU;⁵¹
- Industrija – Naslov XVII, čl. 173, FU;⁵²

³⁷ Uključujući i ex čl. 23-31, čl. 33-37 i čl. 135, EZ.

³⁸ Uključujući i ex čl. 32-38, EZ.

³⁹ Uključujući i čl. 39-59 i čl. 294, EZ.

⁴⁰ Uključujući i čl. 29-33 i čl. 36, EU, te čl. 61-65, EZ. U ovaj Naslov je integrisan postojeći III unijski stub.

⁴¹ Ex čl. 70-80, EZ.

⁴² Uključujući i čl. 81-93 i čl. 93-97, EZ.

⁴³ Uključujući i ex čl. 4, čl. 98-111, čl. 114 -115, i čl. 119-121(1), 122(2) i čl. 123(5), EZ.

⁴⁴ Ex čl. 125-130, EZ.

⁴⁵ Uključujući i ex čl. 136-145, EZ.

⁴⁶ Ex čl. 146-148, EZ.

⁴⁷ Ex čl. 149-150, EZ.

⁴⁸ Ex čl. 151, EZ.

⁴⁹ Ex čl. 152, EZ.

⁵⁰ Ex čl. 153, EZ.

⁵¹ Ex čl. 154-156, EZ.

⁵² Ex čl. 157, EZ.

- Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija – Naslov XVIII, čl. 174-178, FU;⁵³
- Istraživanje i tehnološki razvoj i svemir – Naslov XIX, čl. 179-190, FU;⁵⁴
- Životna sredina/ okoliš – Naslov XX, čl. 191-193, FU;⁵⁵
- Energija – Naslov XXI, čl. 194, FU;
- Turizam – Naslov XXII: čl. 195, FU;
- Civilna zaštita – Naslov XXIII, čl. 196, FU; i
- Administrativna saradnja – Naslov XXIV, čl. 197, FU.

2.2.1.4. Četvrti i Peti dio

Četvrti dio Ugovora o funkcionisanju Evropske unije bavi se odnosom EU i tzv. prekomorskih zemalja i teritorija, a čine ga čl. 198-204, FU.⁵⁶

Peti dio, posvećen vanjskopolitičkom djelovanju Unije, dakle onom što je u dosadašnjem režimu predstavljalo III unijski stub, dat je u vidu nekoliko naslova:

- Opšte odredbe – Naslov I, čl. 205, FU;
- Zajednička trgovinska politika – Naslov II, čl. 206 i 207, FU;⁵⁷
- Saradnja sa trećim zemljama i humanitarna pomoć – Naslov III, čl. 208-214, FU;⁵⁸
- Restriktivne mjere – Naslov IV, čl. 215, FU;⁵⁹
- Međunarodni sporazumi – Naslov V, čl. 216-219, FU;⁶⁰
- Odnosi Unije sa međunarodnim organizacijama i trećim zemljama i predstavništva Unije – Naslov VI, čl. 220-221, FU;⁶¹
- Klauzula solidarnosti – Naslov VII, čl. 222, FU.⁶²

⁵³ Ex čl. 158-162, EZ.

⁵⁴ Uključujući i ex čl.163-173, EZ.

⁵⁵ Ex čl. 174-176, EZ.

⁵⁶ Ex čl. 182-188, EZ.

⁵⁷ Ex čl. 131 i 132, EZ.

⁵⁸ Uključujući i ex čl. 177-181a, EZ. Pominjano je, odredbe o humanitarnoj pomoći, u FU Poglavlje 3, su stigle sa Lisabonskim ugovorom.

⁵⁹ Ex čl. 301, EZ.

⁶⁰ Uključujući i ex čl. 300, čl. 310 i 311(1)-(3) i (5), EZ.

⁶¹ Uključujući i čl. 302-304, EZ. Odredba o predstavljanju Unije i situiranju te materije u nadležnost Visokog predstavnika je postlisabonska novina.

2.2.1.5. Šesti i Sedmi dio

Šesti dio Ugovora o funkcionisanju Unije, dat pod naslovom "Institucionalne i finansijske odredbe", takođe sadrži nekoliko naslova.

Tu su regulisana sljedeća pitanja:

- Institucije – Naslov I, čl. 232-309, FU;⁶³
- Finansijska pitanja – Naslov II, čl. 310-325, FU;⁶⁴
- Pojačana saradnja – Naslov III, čl. 326-334, FU.⁶⁵

U vezi sa Naslovom I treba konstatovati da su u njemu date detaljnije odredbe u vezi pojedinih institucija i tijela Unije. Konkretnije, naslov je podijeljen u četiri poglavlja, sa sljedećim sadržajem.

- Poglavlje 1 – "Institucije"
 - o Evropski parlament – Odjeljak 1, čl. 233-234, FU;
 - o Evropski savjet – Odjeljak 2, čl. 235-236, FU;
 - o Savjet ministara – Odjeljak 3, čl. 237-234, FU;
 - o Komisija – Odjeljak 4, čl. 244-250, FU;
 - o Sud pravde Evropske unije – Odjeljak 5, čl. 251-281, FU;
 - o Evropska centralna banka – Odjeljak 6, čl. 282-284, FU;
 - o Finansijski sud – Odjeljak 7, čl. 285-287, FU.
- Poglavlje 2 – "Pravni akti Unije, postupak usvajanja i ostale odredbe"
 - o Pravni akti – Odjeljak 1, čl. 288-292, FU;⁶⁶
 - o Postupci usvajanja akata – Odjeljak 2, čl. 293-299, FU.⁶⁷
- Poglavlje 3 – "Savjetodavna tijela Unije"
 - o Ekonomsko-socijalni komitet (Ecosoc) – Odjeljak 1, čl. 301-304, FU;⁶⁸
 - o Komitet regija (KR) – Odjeljak 2, čl. 305-308, FU;⁶⁹

⁶² Statuiranje i razrada principa, alias klauzule solidarnosti, je postlisabonska novina.

⁶³ Uključujući i ex čl. 113, čl. 190(4) i (5), čl. 191-201, čl. 204, čl. 205(1) i (2), čl. 206-210, čl. 213-216, čl. 217(2), čl. 218(2), čl. 212, čl. 219, čl. 221-225a, čl. 226-229a, čl. 230-251, čl. 253-256, čl. 258-262, čl. 264-267, EZ.

⁶⁴ Uključujući i ex čl. 268-269, čl. 271, čl. 272(1), čl. 272(2)-(10), čl. 273-280, EZ.

⁶⁵ Uključujući i ex čl. 27a-27e, čl. 40b i 43-45, EU, i čl. 11 i 11a, EZ.

⁶⁶ Uključujući (samo!) ex čl. 249, EZ.

⁶⁷ Uključujući ex čl. 250-254 i čl. 256, EZ.

⁶⁸ Ex čl. 258-262, EZ.

⁶⁹ Ex čl. 263(2)-(4), i čl. 264-265, EZ.

- Poglavlje 4 - "Evropska investiciona banka", čl. 308-309, FU.⁷⁰

Naslov II u okviru Šestog dijela Ugovora o funkcionisanju Unije, uz uvodni čl. 310,⁷¹ takođe sadrži nekoliko poglavlja:

- Poglavlje 1 - "Vlastiti izvori Unije", čl. 311, FU;⁷²
- Poglavlje 2 - "Višegodišnji finansijski okvir", čl. 312, FU;
- Poglavlje 3 - "Godišnji budžet Unije", čl. 313- 316, FU;⁷³
- Poglavlje 4 - "Ostvarivanje budžeta i razrješenje", čl. 317-319, FU;⁷⁴
- Poglavlje 5 - "Zajedničke odredbe", čl. 320-324, FU;⁷⁵
- Poglavlje 6 - "Borba protiv prevare", čl. 325, FU.⁷⁶

Naslov III u ovom dijelu posvećen je mehanizmu pojačane saradnje, što znači da uz mjerodavne odredbe dosadašnjeg Ugovora o EZ, a to su čl. 11 i čl. 11a, preuzima i dijelove postojećeg Ugovora o Evropskoj uniji, tačnije onog što se obično navodi kao II unijski stub, a to su dosadašnji čl. 27a-27e, čl. 40-40b i čl. 43-45, EU.

Sedmi dio, pod naslovom Opšte i završne odredbe, obuhvata čl. 335-358, FU.⁷⁷

3. Ključne novine

Osnovni doprinos Lisabonskog ugovora, a utoliko i novine u odnosu na do tada postojeći institucionalno-pravni ili ustavni režim Evropske unije, sadržan je u sljedećem.⁷⁸

- Ojačan je *legitimitet* Evropske unije, što se prvenstveno odnosi na:
 - preciziranje odredbi u vezi sa utemeljujućim vrijednostima,

⁷⁰ Ex čl. 226-227, EZ.

⁷¹ Ex čl. 268, EZ.

⁷² Ex čl. 269, EZ.

⁷³ Ex čl. 271, čl. 272(2)-(10) i čl. 273, EZ.

⁷⁴ Ex čl. 274-276.

⁷⁵ Uključujući čl. 277-279, EZ.

⁷⁶ Ex čl. 280, EZ.

⁷⁷ Uključujući i ex čl. 282-285, čl. 287-292, čl. 295-299(2)-(6), čl. 306-309, čl. 312 i čl. 313, EZ.

⁷⁸ Tragom I. Pernice, *Salvaging the Constitution for Europe – A Reform Treaty for the EU*, *WHI – Paper 4/07* (ubuduće: Pernice, 2007). Vidi i Mathijsen, P.S.R.F., *A Guide to European Union Law*, 10th ed, Sweet & Maxwell, London, 2010 (ubuduće: Mathijsen, 2010), str. 25.

- nove odredbe o demokratskim principima na kojima počiva Unija, uključujući elemente posredne i neposredne demokratije, te tzv. građansku inicijativu,
- dodatna ovlaštenja Evropskog parlamenta u zakonodavnom postupku,
- naglašeniju ulogu nacionalnih parlamenata u radu institucija EU, uključujući institut tzv. "narandžastog kartona" (De Búrca), tj. zakonodavni postupak u kojem je, nakon intervencije većine nacionalnih parlamenata, za usvajanje akta potrebna združena podrška Savjeta i Evropskog parlamenta,
- obavezu Savjeta da kao zakonodavno tijelo djeluje putem sjednica otvorenih za javnost,
- statuiranje tzv. dvostruke većine za odlučivanje u Savjetu, tj. uključivanje demografskog kriterijuma pri utvrđivanju (kvalifikovane) većine.
- Potcrtan je osnivačko-autonomni položaj država članica u integracionom procesu, prije svega izričitim statuiranjem:
- generalne obaveze poštivanja "nacionalnog identiteta" država članica,
- obaveze uvažavanja njihove ustavne strukture, uključujući regionalni i lokalni aspekt,⁷⁹
- postupka istupanja iz članstva u EU.
- Osnovna *ljudska prava* su i formalno dignuta na rang osnovnih principa Unije, prije svega statuiranjem:
 - osnovnih prava kao utemeljujuće vrijednosti integracije u okviru EU,
 - pravno-obavezujućeg karaktera Povelje EU o osnovnim pravima,
 - obaveze EU da pristupi Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i sloboda.
- Unaprijeđena je *efikasnost* u radu institucija, prije svega
 - odstupanjem jednoglasnosti u korist (kvalifikovanog) većinskog odlučivanja u Savjetu, koje postaje pravilo u gotovu svim zajedničkim politikama,
 - reduciranjem broja članova Komisije.⁸⁰

⁷⁹ U skladu sa svojim generalnim pristupom, Pernice, 2007, ovo vidi kao razradu ideje višeslojne ustavnosti.

⁸⁰ Doduše, ovim povodom je odstupljeno od izvornog rješenja.

- Unija dobija jasnije konture vanjskog i unutrašnjeg *predstavljanja* i djelovanja, prije svega zahvaljujući novouvedenim funkcijama
 - Predsjednik Evropskog savjeta, sa dvoipogodišnjim, obnovljivim mandatom, i
 - Visoki predstavnik za inostrane/vanjske poslove i bezbjednost.
- Precizirano je razgraničenje *nadležnosti* Unije i država članica; prije svega
 - jasnijom sistematizacijom i definisanjem pojedinih vidova nadležnosti,⁸¹
 - jačanjem uloge nacionalnih parlamenata u primjeni principa supsidijarnosti (mehanizam "ranog upozorenja"; "žutog" i "narandžastog kartona"),
 - izričitim statuiranjem mogućnosti smanjenja nadležnosti Unije.

Izloženo je moguće shvatiti kao puku "tehničku" dogradnju postojećeg ustavnog okvira, utemeljenog Osnivačkim ugovorima i njihovim dopunama tokom minulih pet decenija. No, sve je moguće shvatiti i kao *temeljitu reformu* koja jasno smjera ka "državnom", odnosno "ustavnom" profiliranju Evropske unije. Ili, Lisabonski ugovor je pokušaj prevođenja postojećih ključnih elemenata političko-pravnog režima u *ustav* kao temeljni, odnosno najviši pravni akt Evropske unije.

III. POSTLISABONSKI USTAVNI OKVIR

1. Opšte odrednice - Preambula

Tekst Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju EU (dosadašnji Ugovor o EZ) uopšte ne koristi termin "ustav". Takođe, veći dio preambule neusvojenog Ustava je izostavljen. Preuzeto je samo pozivanje na *kulturno, religijsko i humanističko* naslijeđe Evrope, kao izvor univerzalnih vrijednosti na kojima počiva Unija: nepovredivost i neotuđivost prava čovjeka, sloboda, demokratija, jednakost i vladavina prava.⁸²

⁸¹ Ali, vidi T. Čapeta, Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora, u Rodin, S., i dr., *Reforma Europske unije Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 89-118 (ubuduće: Čapeta, 2009), str. 102, gdje se otvara interesantno pitanje mogućih sporova pred Sudom EU upravo u vezi sa dodatnim preciziranjem nadležnosti.

⁸² Kod M. Janjević, (ed.), *Ustav Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, 2005 (ubuduće: Janjević, 2005), ovo je dato kao: "... prava svih ljudskih bića, kao što su sloboda, demokratija...". U reformisanom Ugovoru o EU pomenutim vrijednostima je posvećen čl. 2, koji sadržinski

Rukovođeni istom idejom, autori Lisabonskog ugovora su odustali i od Ustavom izričito statuiranih simbola: zastava, himna i moto/geslo Evropske unije ("Jedinstvo u razlikama")⁸³ – oni se ne pominju u reformisanim Ugovorima (o EU i o funkcionisanju EU).

Izloženo može izgledati kao dio relativno radikalnog čišćenja teksta Osnivačkih ugovora od onog što bi moglo manje ili više otvoreno ukazivati na njihov ustavni karakter, ali činjenica je da se i pored toga *suštinski* ništa ne mijenja.

Na primjer, to što o supremaciji komunitarnog prava ne govori Ugovor o Evropskoj uniji ili Ugovor o funkcionisanju Evropske unije ne znači da taj princip, kao jedno od ključnih pravila ili elemenata ustavnopravnog ustrojstva Unije, neće postojati. Ili, to što reformisani Ugovori ne pominju simbole (zastavu, himnu) ne znači da već dobro znana plava zastava sa dvanaest žutih zvijezda ili odlomak iz Betovenove 9. simfonije neće i dalje služiti istoj svrsi.⁸⁴ Ili, to što je Povelja o osnovnim pravima EU "deložirana" u jedan od protokola ne znači da neće biti pravno obavezujuća.⁸⁵

Postlisabonski tekst Ugovora o EU izričito statuiira istu pravnu vrijednost/snagu Ugovora o EU i Ugovora o funkcionisanju EU, kao ugovorâ koji utemeljuju Uniju – utoliko, i dalje je moguće govoriti o Osnivačkim ugovorima (Unije).

2. Ciljevi Unije

Kada je riječ o ciljevima Evropske unije, inače navedenim u čl. 3 reformisanog Ugovora o EU, treba konstatovati nekoliko stvari.

odgovara postojećem čl. 6(1), EU, a u Ustavu je bio dat kao čl. I-2. U odnosu na postojeću "listu", novina je isticanje ljudskog dostojanstva.

⁸³ Za neke je ovo ispravan postupak i zbog činjenice da moto ili geslo – generalno i u konkretnom slučaju – neizbježno reducira pojmovni sadržaj kojeg nastoji iskazati. Tako, na primjer, J. Hendry, *Legal culture Europeanisation Unity and diversity*, Tilburg Institute of Comparative & Transnational Law 2009/05 (ubuduće: Hendry, 2009), drži da iza napuštenog gesla ustvari stoji ideja jedinstva bez uniformnosti i različitosti bez fragmentacije (*unity without uniformity and diversity without fragmentation*).

⁸⁴ Ovo tim prije nakon nedavne odluke Evropskog parlamenta da, u okviru svojih kompetencija, ozvaniči pomenute simbole. Vidi odluke sjednice EP od 09/10/08.

⁸⁵ Doduše, ovim je dijelom olakšano ugovaranje izuzetaka u vezi sa primjenom Povelje, ali to, opet, ne mijenja suštinu – radije, potvrđuje je.

Prvo, veći dio mjerodavne odredbe je preuzet iz Ustava.⁸⁶

Drugo, iz "popisa" ciljeva *izostavljena* je slobodna tržišna konkurencija,⁸⁷ s tim da to pitanje tretira poseban protokol - Protokol o unutrašnjem tržištu i konkurenciji.

Treće, u skladu sadržinom aktuelnog čl. 2 Ugovora o EZ, među ciljevima Unije izričito su statuirani Ekonomsko-monetarna unija i euro - čl. 3(4), EU, te Prostor slobode, bezbjednosti i pravde - čl. 3(2), EU.

Četvrto, uz ekonomski i društveni napredak, kao već postojeće ciljeve, Lisabonski ugovor u mjerodavnoj uvodnoj odredbi Ugovora o Evropskoj uniji *dodaje* i teritorijalnu koheziju - čl. 3(3) alineja tri, EU.⁸⁸

3. Pravni subjektivitet

U postlisabonskim Osnivačkim ugovorima izričito je statuiran, unutrašnji i vanjski, pravni subjektivitet Unije. Uz ostalo, to je refleks činjenice da Evropska unija "apsorbuje" postojeću Zajednicu.

Lapidarna odredba kojom se utvrđuje pravni subjektivitet Unije data je u čl. 47 Ugovora o EU, inače uvodnom članu Naslova VI "Završne odredbe", i glasi: "Unija ima pravni subjektivitet".

3.1. Jedinstven/jedan subjektivitet

Generalno govoreći, iza pojave ove četiri riječi u tekstu Osnivačkog ugovora stoji relativno duga borba između stvarnog i formalnog - misleći na *de facto* subjektivitet kojeg je EU imala gotovo već od osnivanja i njegovog formalnog statuiranja, sa jedne strane, i s tim povezan strah država članica po njihov suverenitet, sa druge strane.

Izričito statuiranje pravnog subjektiviteta Evropske unije za rezultat je imalo i redefinisane određene odredbe Osnivačkih ugovora.

⁸⁶ Čl. I-3.

⁸⁷ Po mnogima, ovo je rezultat insistiranja Francuske. Istovremeno Rodin, Siniša/Goldner Lang, Iris (2009), Lisabonski ugovor od 13 prosinca. 2007. - šta je novo?, u Rodin, S., i dr., *Reforma Europske unije Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 1-25 (ubuduće: Rodin/Goldner Lang, 2009), str. 15, nepominjanje tržišne konkurencije u ovom kontekstu vide kao "najveći misterij".

⁸⁸ Ex čl. 2, EU.

Tako, za razliku od svojevremenog člana 24 Ugovora o EU, u kojem je međunarodni pravni subjektivitet Unije trebalo "učitavati" u tekst nekoliko stavova, sada je, u samo jednoj rečenici, istaknuto da "Unija može zaključiti sporazume sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija u oblastima obuhvaćenim ovim Poglavljem" – čl. 17, EU.⁸⁹

Ili, sada je Unija ovlaštena da zaključuje međunarodne sporazume u *svim* oblastima obuhvaćenim njenom nadležnošću, a ne samo one u oblasti koju je imao u vidu dosadašnji čl. 24, EU.

3.2. Subjektivitet i nadležnost

Posebna deklaracija uz Završni akt Međunarodne konferencije koja je radila na Lisabonskom ugovoru (Deklaracija 24) konstatuje da formalno sticanje pravnog subjektiviteta "ni na koji način" neće uticati na Ugovorom statuiranu nadležnost Evropske unije – kako u odnosu na zakonodavnu djelatnost, tako i preduzimanje određenih mjera.

Ustvari, ovim se reprodukuje jedan od stavova grupe stručnjaka koja je radila na izradi nacrtu neusvojenog Ustava,⁹⁰ ali se time, kako se ispravno ističe, ne rješava i pitanje pravne prirode Evropske unije – ono ostaje predmet doktrinarne debate, o čemu će još biti riječi.

4. Utemeljujuće vrijednosti

Postlisabonski Ugovor o EU u prvi plan ističe set društvenih vrijednosti koje utemeljuju cjelokupan integracioni projekat. Ustvari, riječ je o revidiranoj odredbi ranijeg čl. 6, EU, pri čemu treba napomenuti nekoliko stvari.

Prvo, postojeća odredba je doživjela promociju – u svojevremenom Ugovoru o EU je data iza odredbi o određenim institucionalnim rješenjima i o ciljevima Unije, a u postlisabonskom tekstu u članu 2 Ugovora, dakle u jednom od uvodnih članova.

Drugo, opredjeljenje za izraz *vrijednosti* umjesto izraza principi svakako ima i simboličko značenje.

⁸⁹ Novo Poglavlje 2 Naslova V Ugovora o EU.

⁹⁰ Radna grupa III Konvencije ili Konventa o budućnosti Evrope (*Convention on the Future of Europe*).

Treće, u skladu sa *liberalno-kapitalističko-demokratskim* poimanjem društvenih odnosa, vrijednosti koje stoje iza integracionog projekta su date sljedećim redom:

- ljudski dignitet,
- sloboda,
- demokratija,
- jednakost,
- vladavina prava i
- uvažavanje ljudskih prava, uključujući prava manjinskih grupa.

Radi se o vrijednostima, ističe Ugovor, koje su "zajedničke državama članicama", a koje karakterišu društvenu zajednicu definisanu sljedećim elementima:

- pluralizam,
- nediskriminacija,
- tolerancija,
- pravda,
- solidarnost i
- jednakost između žene i muškarca.

Očito, parafrazirajući jedan od dokumenata posvećenih "evropskom identitetu",⁹¹ u pitanju je set temeljnih evropskih vrijednosti – tolerancija, humanost i bratstvo. Ili, nešto bliže javno-političkom diskursu, radi se o vrijednostima koje je iznjedrila hiljadugodišnja istorija tzv. euro-hrišćanstva.

Četvrto, u odredbi koja statuirá ciljeve Evropske unije utemeljujuće vrijednosti sada zauzimaju prominentnije mjesto. Konkretnije, redefinisane odredbe ovog člana sada izričito govore o Uniji čiji je cilj, a utoliko i obaveza, da "unapređuje svoje vrijednosti" – čl. 3(1), EU, te da ih "održava i unapređuje" u odnosima sa širom svjetskom zajednicom – čl. 3(5), EU.

Peto, navedeni set vrijednosti je i *kriterijum* za ocjenu spremnosti države kandidata za prijem u Evropsku uniju – čl. 49, EU, a na osnovu njega se odlučuje i o eventualnom sankcionisanju postojećih država članica – čl. 7, EU.

Šesto, utemeljujuće vrijednosti su značajne i za mogućnost uspostavljanja specijalnih odnosa sa susjednim zemljama. Naime, ovi odnosi, inače *novina* u

⁹¹ Povelja evropskog identiteta iz 1995, usvojena u Libeku krajem oktobra 1995, od strane udruženja "Europa-Union Deutschland".

tekstu Osnivačkih ugovora,⁹² moraju biti utemeljeni na vrijednostima Unije i karakterizirani bliskim i miroljubivim odnosima i saradnjom.

5. Osnovna prava

Kao rezultat zalaganja nekoliko država članica, prije svega Velike Britanije, postlisabonski tekst Ugovora o EU ne sadrži Povelju o osnovnim pravima EU. Umjesto toga, u jednoj od uvodnih odredbi izričito se priznaju prava, slobode i principi utvrđeni Poveljom – čl. 6(1), dok je sama Povelja data u posebnom protokolu.

Činjenica da je Povelja, po drugi put potpisana i svečano proglašena od strane institucija (EP, Savjet, Komisija)⁹³ i smještena u jedan od protokola, a ne u tekst ugovora, ima nesumnjiv politički i simbolički značaj.⁹⁴ Ipak, iako data u protokolu, Povelja *obavezuje* kako Evropski sud, tako i nacionalne sudove – naravno, u kontekstu primjene komunitarnog prava.

Sa druge strane, novi status Povelje znači i da će se njene izmjene vršiti na drugačiji način (međuinstitucionalni sporazum), dakle *ne* u tzv. redovnoj amandmanskoj proceduri koja vrijedi za Osnivačke ugovore.

Naravno, sjenu na status Povelje o osnovnim pravima bacio je izuzetak u odnosu na V. Britaniju i Poljsku, a "u zadnji čas" i u odnosu na Češku, ali ta činjenica nipošto ne umanjuje značaj ustavnopravne formalizacije Povelje – protokol se tretira kao dio ugovora!

Ne manje značajno je i izričito statuiranje obaveze (*The Union shall ...*) pristupanja Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima – čl. 6(2), kao aktu koji utemeljuje ljudska prava i slobode na prostoru Evrope.

Vraćajući se Povelji o osnovnim pravima EU, treba podsjetiti na činjenicu da je u međuvremenu, iako formalno pravno neobavezujući akt, često služila kao osnov za utemeljenje pravnog stanovišta – kako u okviru mišljenja generalnih pravozastupnika,⁹⁵ tako i odluka Evropskog suda.⁹⁶

⁹² Preuzeta iz Ustava (čl. I-57).

⁹³ To je učinjeno 27. decembra 2007.

⁹⁴ U tom smislu Rodin/Goldner Lang, 2009, str. 14.

⁹⁵ Vidi Chalmers i dr., 2006, str. 248, gdje se konstatuje da se to desilo u nekoliko desetina slučajeva rješavanih pred Sudom.

6. Demokracija

6.1. Uloga nacionalnih parlamenata

Revidirana, znatno naglašenija, uloga nacionalnih parlamenata u djelovanju Evropske unije može se shvatiti kao dio procesa njene demokratizacije, a utoliko i demokratskog legitimisanja.

Naravno, za one koji a priori odbacuju ideju tzv. dvojnog (demokratskog) legitimiteta Evropske unije, a to prije svega vrijedi za one koji je vide kao nedržavnu, tehničko-upravljačku ... i, navodno, idejnopolički neutralnu strukturu (Majone!), ova perspektiva je neumjesna. Ipak, pojava ovog aspekta u revidiranim Osnivačkim ugovorima, ukazuje na značaj ovog pitanja. U tom pravcu govore i rješenja prisutna u Protokolu o ulozi nacionalnih parlamenata u EU,⁹⁷ kao i u Protokolu o supsidijarnosti i proporcionalnosti.⁹⁸

Prominentnija uloga nacionalnih parlamenata u institucionalnoj strukturi EU⁹⁹ osobito je uočljiva u okviru početne faze zakonodavnog postupka.

Revidirani Ugovor o EU reguliše i sljedeća pitanja:

- uloga nacionalnih parlamenata u *nadzoru* primjene principa supsidijarnosti,
- njihovo učešće u *ocjeni* provedbenih mjera u oblasti slobode, bezbjednosti i pravde,
- učešće u postupku *izmjene* Ugovorâ,
- učešće u postupku *prijema* novih država u članstvo EU, kao i
- učešće u *interparlamentarnoj saradnji* nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta, u skladu sa odgovarajućim protokolom.

Kada je riječ o pomenutim protokolima, ključne novine se tiču sljedećeg. Komisija je dužna nacionalnim parlamentima dostaviti prijedloge svih

⁹⁶ Vidi, na primjer, slučaj *Viking Line*, para 44. Slučaj *RTL* se navodi kao prvi u kojem se Sud izričito pozvao na Povelju.

⁹⁷ Protokol br. 1.

⁹⁸ Protokol br. 2.

⁹⁹ Ovim povodom, uz ostale, vidi A. Bačić, O položaju, ulozi i značaju nacionalnog parlamenta u EU konstitucionalizmu, *Zbornik PF u Splitu*, br. 2/2006, str. 1-23. (ubuduće: Bačić, A., 2006).

zakonskih akata, uključujući i godišnji program zakonodavne djelatnosti, paralelno sa njihovim dostavljanjem Evropskom parlamentu i Savjetu – čl. 1, Protokol br. 1. Isto, *mutatis mutandis*, vrijedi i za prijedloge akata potekle od država članica, Evropskog suda, ECB i EIB – čl. 2, Protokol br. 1.¹⁰⁰ Nacionalnom parlamentu je na raspolaganju osam sedmica da predsjednicima komunitarnih institucija, učesnicama zakonodavnog postupka (Komisija, Savjet, Parlament), dostavi obrazložen stav o tome zašto smatra da se predloženi akt protivi principu supsidijarnosti – čl. 3(1) i 4, Protokol br.1. Istovremeno, kada su u pitanju principi supsidijarnosti i proporcionalnosti, EP, Savjet i Komisija moraju *uzeti u obzir* stavove nacionalnih parlamenata – čl. 7(1), Protokol br. 2.

Inače, svaki nacionalni parlament raspolaže sa dva glasa, u skladu sa domaćim ustavnim rješenjem (dva doma – po jedan glas). Ako stav o kršenju principa supsidijarnosti dijeli najmanje 1/3 glasova nacionalnih parlamenata, nacrt akta mora biti ponovno razmatran.¹⁰¹ Kada se akt usvaja u redovnom zakonodavnom postupku, a obična/prosta većina glasova drži da se njime vrijeđa princip supsidijarnosti, Komisija mora ponovno razmotriti akt – čl. 3(1), Protokol br. 2. Ako odluči da i nakon toga ostane kod prvobitnog prijedloga, Komisija će o tome dati posebno obrazloženje – čl. 3(2), Protokol br. 2.

Kako se sa razlogom ističe,¹⁰² korisnost ove inovacije velikim dijelom zavisi od generalne spremnosti nacionalnih parlamenata da se uključe u zakonodavni proces na nivou Unije.

6.2. Posredna – predstavnička demokratija

U mjeri u kojoj govore o jednakosti, zabrani diskriminacije i, osobito, o demokratiji, utemeljujuće vrijednosti zaslužuju nekoliko napomena iz ugla građana Unije, odnosno ustanove unijskog građanstva.

U kontekstu demokratskih principa, i tragom neusvojenog Ustava, postlisabonski Ugovor o EU ističe da Unija djeluje u skladu sa principom

¹⁰⁰ S tim da ovdje Savjet prosljeđuje prijedlog nacionalnim parlamentima.

¹⁰¹ U slučaju akta koji se donosi po osnovu čl. 76, FU, tj. u okviru "Prostora slobode, bezbjednosti i pravde", prag je ¼ glasova – čl. 7(2) *in fine*, Protokol br. 2.

¹⁰² P. Craig, (2008), *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*, (2008) *EL Rev.*, str. 137-166 (ubuduće: Craig, 2008), str. 150.

predstavničke ili reprezentativne demokratije; tačnije on joj je *temelj* - novi čl. 10(1), EU. To znači nekoliko stvari.

Prvo, na nivou Unije građani su direktno predstavljeni ili zastupani u Evropskom parlamentu - čl. 10(2), EU.¹⁰³

Drugo, svaki građanin ima *pravo* učešća u demokratskom životu Unije.

Treće, odluke se donose na što je moguće otvoreniji način i što je moguće bliže građaninu - čl. 10(3), EU.

Četvrto, oblikovanju političke svijesti na nivou EU, odnosno evropskog političkog javnog mnijenja, doprinose političke partije na nivou Unije - čl. 10(4), EU.

6.3. *Neposredna - participacijska demokratija*

U vezi sa neposrednim učešćem građana Unije u političkom životu, opet preuzimajući rješenja iz neusvojenog Ustava,¹⁰⁴ mjerodavne odredbe postlisabonskog Ugovora o EU statuiraју sljedeće.

Prvo, institucije Unije su obavezne da, putem odgovarajućih sredstava, građanima i organizacijama koje ih predstavljaju omoguće iznošenje i razmjenu stavova u svim oblastima djelovanja Unije - čl. 11(1), EU.

Drugo, institucije su obavezne redovno voditi otvoren i transparentan dijalog sa udruženjima koja predstavljaju građane Unije i civilnim društvom - čl. 11(2), EU.

Treće, u cilju poštivanja principa koherentnosti i transparentnosti djelovanja Unije, Komisija je obavezna provoditi široke konsultacije sa zainteresovanim segmentima društva - čl. 11(3), EU.

Četvrto, statuiran je institut tzv. građanske inicijative - čl. 11(4), EU. Riječ je o mogućnosti da grupa građana Unije zahtijeva od Komisije da pokrene zakonodavnu proceduru u vezi sa bilo kojim pitanjem obuhvaćenim ciljevima Unije - tzv. građanska ili civilna zakonodavna inicijativa. Inicijativa podrazumijeva učešće najmanje milion građana Unije koji su državljani

¹⁰³ Države su, posredstvom šefova i predsjednika vlada, predstavljene u Evropskom savjetu i, posredstvom svojih vlada, odnosno ministara, u Savjetu, s tim da su navedeni predstavnici demokratski odgovorni bilo nacionalnom parlamentu, bilo građanima države članice - čl. 10(2), EU.

¹⁰⁴ Ali izostavljajući odgovarajući rubni naslov.

"značajnog broja" država članica – čl. 11(4), EU. Preciznije odredbe o građanskoj inicijativi Evropski parlament i Savjet, u vidu uredbe, donose u redovnom zakonodavnom postupku – čl. 24(1), FU.¹⁰⁵

Peto, Lisabonski ugovor ostavlja i mogućnost za zakonodavno djelovanje u vezi socijalne sigurnosti i socijalne zaštite. Konkretnije, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom ovim povodom, nakon što je konsultovao EP, Savjet odlučuje jednoglasno – čl. 21(3), FU. Isto vrijedi i u vezi sa diplomatsko-konzularnom zaštitom građana Unije – čl. 23(2), FU.

Šesto, ovim povodom je pravo Evropskog parlamenta da bude konsultovan unapređeno u pravo da daje saglasnost, odnosno u pravo "veta". Preciznije, to vrijedi za sve slučajeve u kojima se pokaže da Ugovorom statuirana sredstva/osnove za djelovanja u cilju olakšanja ostvarivanja osnovnih prava građana Unije nisu dovoljna – čl. 21(2), EU.

I sedmo, kada je riječ o izričito statuiranim pravima građana Unije (kretanje i nastanjivanje, biračko pravo, diplomatsko-konzularna zaštita i pravo peticije), u revidiranoj odredbi su ta prava navedena "između ostalih" – čl. 20(2), FU, čime se otvara mogućnost za širenje korpusa prava koja pripadaju građanima Unije.

O vrijednosti pomenutih inovacija će se voditi debata, tim prije što mnogi drže da je ovdje riječ o pukoj "demokratskoj retorici". No, treba podsjetiti da su citirane odredbe formulisane u maniru imperativne (ustavne) norme – korištenjem "će" (*shall*), a ne manje obavezujućeg "može" (*may*).

7. Solidarnost

7.1. Kao utemeljujuća vrijednost

Budući da će o solidarnosti u kontekstu zajedničke energetske politike biti još govora, ovdje tu činjenicu treba posmatrati kao dio operacionalizacije principa solidarnosti kao jednog od osnovnih ili utemeljujućih principa Evropske unije.

Kako je istaknuto u jednoj od uvodnih odredbi ugovora o EU, takav status solidarnosti generalno vrijedi za odnose između država članica u jačanju *ekonomske, socijalne i teritorijalne* kohezije – čl. 3.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Vidi COM (2009) 622. i COM(2010) 119 final.

¹⁰⁶ Ex čl. 2, EU.

7.2. Vanjsko djelovanje Unije

Isto je moguće reći i povodom vanjskopolitičkog djelovanja Unije – čl. 3(5), novi čl. 21(1), odnosno njene inostrane i bezbjednosne politike – čl. 24(2),¹⁰⁷ čl. 31(1)¹⁰⁸ i čl. 32(1).¹⁰⁹ Iako se u ovom kontekstu pominje i post-Nica tekst Ugovora o EU, solidarnost je sada izričito navedena kao jedan od ključnih principa u etabliranju i provedbi zajedničke inostrane i bezbjednosne politike, uključujući i odbrambenu komponentu.

Ugovorom su države obavezane ne samo da djeluju u duhu uzajamne političke solidarnosti, o čemu brigu vode Savjet i Visoki predstavnik – čl. 24(3), EU, već je uzajamna solidarnost statuirana i u vezi sa obavezom međusobnog informisanja o svim pitanjima inostrane i bezbjednosne politike od opšteg interesa. Time se, očito, omogućava formulisanje zajedničkog ili unijskog pristupa u ovoj oblasti. Pri tome, djelovanje u duhu uzajamne solidarnosti podrazumjeva informisanje *prije* preduzimanja akcije – čl. 32(1), EU. Nadalje, iako nije izričito pomenut u mjerodavnoj odredbi, princip solidarnosti bez sumnje stoji i iza mehanizma tzv. kolektivne odbrane ili kolektivne bezbjednosti iz čl. 42(7), EU. Konkretnije, ako je jedna od država "žrtva" oružane agresije, ostale su obavezne pomoći joj "svim raspoloživim sredstvima" (*all means in their power*).

Mehanizam pomoći, pak, podrazumjeva poštivanje Povelje UN,¹¹⁰ sa jedne strane, i specifičan karakter odbrambene politike bilo koje države članice, uključujući i članstvo u NATO-u, sa druge strane – čl. 42(7), EU.¹¹¹

U vezi sa ulogom solidarnosti između država članica isto, *mutatis mutandis*, vrijedi i u kontekstu Ugovora o funkcionisanju EU, kako povodom uspostavljanja Prostora slobode, bezbjednosti i pravde – čl. 67(2)¹¹² i novi čl.

¹⁰⁷ Ex čl. 11, EU.

¹⁰⁸ Ex čl. 23, EU.

¹⁰⁹ Ex čl. 16, EU.

¹¹⁰ Misli se na čl. 51, Povelja UN.

¹¹¹ Čini se da je ovim "pokriven" neutralni status nekih država članica. Ali, vidi i D. Lapaš, *Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije nakon Lisabona – put k europskom političkom identitetu?*, u Rodin, S., i dr., *Reforma Europske unije Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 271-94 (ubuduće: Lapaš, 2009), str. 286.

¹¹² Ex čl. 29, EU, i čl. 61, EZ.

80, FU, ili Ekonomsko-monetarne unije – čl. 122(1), FU,¹¹³ tako i povodom zajedničke borbe protiv terorizma, čemu je posvećen poseban segment Dijela 4 Ugovora, pod naslovom "Klauzula solidarnosti" – novi čl. 22, FU.

7.3. Vertikalno i horizontalno dejstvo

U vezi sa izloženim jedna napomena se čini nužnom.

Naime, solidarnost koju ima u vidu čl. 42(7) Ugovora o EU se primarno, dakle ne i isključivo, odnosi na vojnu pomoć.¹¹⁴ No, solidarnost koju ima u vidu ova odredba djeluje na način karakterističan za svojevremini II stub Unije. Radi se o saradnji koja je "čisto međuvladinstvo" (*purely intergovernmental in nature*).¹¹⁵ U skladu s tim, u citiranoj odredbi "nema" unijskih institucija, odnosno ovdje solidarnost djeluje "horizontalno", što će reći obaveza postoji samo između država, ali ne i "vertikalno", tj. bez da se stvaraju bilo kakve nadležnosti/obaveze unijskih institucija.¹¹⁶

Za razliku od toga, solidarnost koju elaboriraju odredbe Ugovora o funkcionisanju EU, prije svega čl. 222, ima u vidu kako horizontalnu tako i vertikalnu dimenziju. Konkretnije, odredbama citiranog člana stvara se obaveza kako za države – da djeluju pojedinačno i zajednički, kao i da pruže potrebnu pomoć, tako i za institucije Unije. Ove druge su ne samo u obavezi da djeluju zajedno sa državama – čl. 222(1) uvodna rečenica, FU, nego i da "mobilišu sve instrumente kojim raspolažu" – čl. 222(1) druga rečenica, FU. Ova posljednja obaveza stoji *uz* obavezom zajedničkog djelovanja sa državama članicama.

8. Rukovodni ili opštevažeći principi

Već je pomenuto da je Lisabonski ugovor izmijenio Prvi dio svojevremnog Ugovora o EZ, kojim povodom je istaknuto da je taj dio, pod naslovom "Principi", sada podijeljen na dva naslova. Naslov I sadrži odredbe u vezi za

¹¹³ Ex čl. 100, EZ.

¹¹⁴ Utoliko, ovo je razrada ideje o "uzajamnoj odbrani" ili istoimene klauzule, čime se bavila odgovarajuća radna grupe (Grupa VIII) Konventa koji je radio na nacrtu neusvojenog Ustava Evrope. Detaljnije, uz ostale, Myrdal, Sara/Rhinard, Mark, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?*, *UI Occasional Papers* br. 2/2010 (ubuduće: Myrdal/Rhinard, 2010), str. 3.

¹¹⁵ Myrdal/Rhinard, 2010, str. 10.

¹¹⁶ *Ibid.*

nadležnostima Unije – čl. 2-6, FU, a Naslov II je posvećen tzv. horizontalnim odredbama, tj. onim koje statuiraju *principe* od značaja za *sve* politike i aktivnosti Unije – čl. 7-17, FU.

I, budući da se odnose na *sve* politike i aktivnosti Unije, pomenute principe treba tretirati kao rukovodne ili opštevažeće i kao takve ih treba navesti u okviru generalnog predstavljanja novina koje su stigle sa Lisabonskim ugovorom.

Ne isključujući mogućnost drugačije sistematizacije, u Naslovu II su elaborirani sljedeći principi:

- Princip konzistentnosti (svih politika i aktivnosti), u skladu sa ciljevima Ugovora i principom prenijetih/udruženih ovlaštenja – čl. 7, FU;
- Princip jednakosti žena i muškaraca – čl. 8, FU;¹¹⁷
- Princip visokog nivoa zaposlenosti – čl. 9, FU;
- Princip socijalne sigurnosti i uključenosti, odnosno borbe protiv socijalne isključenosti – čl. 9, FU;
- Princip visokog nivoa obrazovanja i stručnog usavršavanja – čl. 9, FU;
- Princip zaštite ljudskog zdravlja – čl. 9, FU;
- Princip zabrane diskriminacije, po osnovu: pola, rase, etničkog porijekla, religije ili uvjerenja, nesposobnosti/hendikepiranosti, doba i seksualnog usmjerenja – čl. 10, FU;
- Princip zaštite životne sredine ili čovjekove okoline – čl. 11, FU;¹¹⁸
- Princip zaštite potrošača – čl. 12, FU;¹¹⁹
- Princip (zaštite) blagostanja životinja – čl. 13, FU;
- Princip opšteg ekonomskog interesa – čl. 14, FU;¹²⁰
- Princip transparentnosti i javnosti rada institucija/administracije EU – čl. 15, FU;¹²¹

¹¹⁷ Ex čl. 3(2), EZ.

¹¹⁸ Ex čl. 6, EZ.

¹¹⁹ Ex čl. 153(2), EZ.

¹²⁰ Ex čl. 16, EZ.

- Princip zaštite ličnih podataka – čl. 16, FU;¹²² i
- Princip poštivanja položaja crkve i religijskih i ostalih udruženja i organizacija, u skladu sa pravom država članica – čl. 17, FU.

Još jednom, ovdje je riječ o principima koji su izvedeni iz odredbi Naslova II Ugovora o funkcionisanju EU. Dakle, radi se o članovima 7 do 17 koji su relevantni za operacionalizaciju *bilo koje* zajedničke politike i aktivnosti Unije kao cjeline.

9. Fleksibilnost – pojačana saradnja

Lisabonski ugovor dodatno razrađuje princip fleksibilnosti, kao jedan od rukovodnih principa ustavnog ustrojstva Evropske unije.

Inače, princip fleksibilnosti podrazumijeva mogućnost da sve države članice istovremeno i u potpunosti ne učestvuju u zajedničkoj politici ili saradnji u određenoj oblasti – uključujući i kontrolu granica, azil i imigraciju, saradnju policije, kao i saradnju pravosuđa u građanskim i krivičnim stvarima. Ili, definisana u pozitivnom smislu, pojačana saradnja podrazumijeva mogućnost da (samo) grupa država članica uspostave dublju ili širu saradnju u određenoj oblasti.

Ostajući kod generalnih napomena, uvodno treba podsjetiti da mehanizam pojačane saradnje, po prvi put *formalno* statuiran Amsterdamskim ugovorom ("bliža saradnja"), do sada nije korišten.¹²³

U restrukturiranim Osnivačkim ugovorima generalne odredbe o mehanizmu pojačane saradnje date su u Naslovu IV Ugovora o EU, odnosno u čl. 20, a razrada mehanizma u članovima 326-334 Ugovora o funkcionisanju EU,¹²⁴ u

¹²¹ Ex čl. 255, EZ.

¹²² Ex čl. 286, EZ.

¹²³ Ta mogućnost nagovještena je u oblasti porodičnog prava, tačnije u vezi sa razvodom braka državljana različitih država članica (inicijatori: Austrija, Francuska, Grčka, Italija, Luksemburg, Mađarska, Rumunija, Slovenija i Španija). Ovim povodom, uz ostale, Rodin/Goldner Lang, 2009, str. 7. Sa druge strane, nedavno je i formalno podržana ova inicijativa (25 država članica) u oblasti patentnog prava - "Evropski patent", odnosno "Patent EU".

¹²⁴ Svojevremeni članovi 27a-27e, 40-40b i 43-45, EU, te čl. 11 i 11a, EZ.

okviru Naslova III "Pojačana saradnja". Podrazumjevajući detalje svojevremenog rješenja,¹²⁵ ovim povodom treba konstatovati sljedeće.

Prvo, sada je *izričito* rečeno da je mehanizam pojačane saradnje u okviru Unije moguće koristiti *samo* u oblastima koje su izvan njene isključive nadležnosti – čl. 20, EU.

Drugo, podrazumjevajući određene vidove intenzivnije saradnje u toj oblasti, o čemu će još biti govora, mehanizam pojačane saradnje je *isključen* u oblasti inostrane i bezbjednosne politike – čl. 329(1), FU.

I treće, u vezi uslova za uspostavljanje bliže saradnje, novo rješenje statuiru učesće najmanje *devet*, a ne kao do sada osam država – čl. 20(2), EU.

Završne napomene

Evropska doktrina će Lisabonski ugovor analizirati na različite načine i iz različitih aspekata.

Lista inovacija koje su stigle posredstvom Lisabonskog ugovora, a o njima je prvenstveno bila riječ u ovom prilogu, je impresivna, no mjera u kojoj će one i kako biti provedene u život, je stvar budućnosti. Drugačije kazano, konačni kriterijum uspjehnosti rješenja koja ovaj ugovor sadrži, kao i inače, biće praksa.

U ovom trenutku, a to znači manje od tri godine od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, stvarne domete ovog akta teško je procijeniti. Ovo posebno ako se imaju u vidu dva momenta. Prvi je aktuelna duboka finansijska, tačnije društveno-ekonomska, kriza kroz koju prolazi i Evropska unija. Drugi momenat je, opet, nedavno radikalno proširenje Evropske unije, koje je – uz sve drugo – naglašeno ideološki, a utoliko i političko-strateški intonirano.

O posljedicama pomenuta dva elementa na budućnost Evropske unije moguće je samo nagađati. Time se, međutim, ovaj tekst nije bavio, niti se želi baviti u zaključnim razmatranjima. Jedino što tim povodom treba konstatovati jeste nada da će u novonastalim političkim, ekonomskim i socijalnim okolnostima Evropska unija, a utoliko i Lisabonski ugovor kao njen utemeljujući akt, dodatno podcrtati socijalnu dimenziju integracije.

¹²⁵ Uz ostale, N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, 3. izd., Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008, str. 254 ff.

Jednostavno, Evropska unija teško da ima budućnost u mjeri u kojoj je puki projekt nacionalnih finansijskih i političkih elita.

Nevenko Misita*

Summary

Lisbon Treaty – Content and Revision of the Constitutional Framework

This article aims at presenting key elements of the content of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union after the amendments that were introduced in the Lisbon Treaty of 2009. The presentation of this subject matter is preceded by a brief comment on the failed attempt to adopt the so-called European Constitution at the beginning of the century, and an overview of political backdrop against which the development and adoption of the Lisbon Treaty occurred - i.e. the "Mandate" and the ratification process. The presentation of the structure and content of the amended Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union is then followed by a more detailed presentation of elements of the European Union's constitutional framework, such as its goals, its legal personality, founding values, fundamental rights, solidarity, as well as the democratic dimension of the Union.

Key words: European Constitution, Lisbon Treaty, founding values, fundamental rights, democratic legitimacy.

* Professor at Faculty of Law in Sarajevo.