

# Reforma zakonodavnih tijela Europske unije kroz Lisabonski ugovor

---

Zovko, Monika

Undergraduate thesis / Završni rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Libertas International University / Libertas međunarodno sveučilište**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:223:893666>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-21**



Repository / Repozitorij:

[Digital repository of the Libertas International University](#)



**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE**

**ZAGREB**

**MONIKA ZOVKO**

**ZAVRŠNI RAD**

**REFORMA ZAKONODAVNIH TIJELA EUROPSKE UNIJE KROZ  
LISABONSKI UGOVOR**

**Zagreb, rujan 2021.**

**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE**

**ZAGREB**

**PREDDIPLOMSKI SVEUČILIŠNI STUDIJ**

**MEĐUNARODNIH ODNOSA**

**REFORMA ZAKONODAVNIH TIJELA EUROPSKE UNIJE KROZ  
LISABONSKI UGOVOR**

**KANDIDAT: Monika Zovko**

**KOLEGIJ: Europska unija**

**MENTOR: doc. dr. sc. Marko Trnski**

**Zagreb, rujan 2021.**

## Sadržaj:

<b>1. UVOD.....</b>	<b>5</b>
1.1. Predmet i cilj istraživanja.....	6
1.2. Istraživačka pitanja.....	6
1.3. Metodologija .....	6
1.4. Hipoteze.....	6
1.5. Sadržaj i struktura rada .....	7
<b>2. LISABONSKI UGOVOR .....</b>	<b>8</b>
2.1. Neuspjeh Europskog Ustava .....	8
2.2. Ratifikacija Ugovora .....	10
2.2.1. Irska ratifikacija .....	10
2.2.2. Češka ratifikacija .....	11
<b>3. EUROPSKI PARLAMENT.....</b>	<b>12</b>
3.1. Redoviti zakonodavni postupak.....	14
3.1.1. Dodatni akteri.....	15
3.2. Uloga nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu EU .....	15
3.3. Europska građanska inicijativa .....	16
3.3.1. Postupak Europske građanske inicijative .....	17
3.3.2. Uspješne inicijative .....	17
3.4. Sastav Parlamenta.....	19
3.4.1. Europski parlament 2009.-2014. godine .....	19
3.5. Ojačana uloga pri sklapanju međunarodnih sporazuma .....	20
3.5.1. Sprječavanje sporazuma .....	20
3.6. Proračunske ovlasti.....	21
<b>4. VIJEĆE EUROPSKE UNIJE.....</b>	<b>22</b>

<b>4.1.</b>	<b>Odlučivanje kvalificiranom većinom.....</b>	<b>23</b>
4.1.1.	Novi sustav glasovanja QMV .....	24
4.1.2.	Ioannina-bis kompromis .....	24
<b>4.2.</b>	<b>Novi sustav Predsjedništva .....</b>	<b>25</b>
<b>5.</b>	<b>EUROPSKA KOMISIJA .....</b>	<b>26</b>
5.1.	Sastav Europske komisije .....	28
5.2.	Izbor predsjednika Komisije.....	29
5.3.	Suglasnost o izboru Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku .....	29
<b>6.</b>	<b>ZAKLJUČAK .....</b>	<b>31</b>
	<b>LITERATURA .....</b>	<b>32</b>

## 1. UVOD

Na temelju ambicije za osnaživanjem demokracije Unije i njezine transparentnosti, globalnog utjecaja, ali i urušavanja Ustava za Europu, istaknuo se novi Ugovor obećavajući sve nužno za ispunjavanje nakana Europske unije u pogledu jačanja na ekonomskoj, političkoj i vojnoj razini. Lisabonski ugovor dobio je takav naziv jer, nakon njemačkog predsjedanja Vijećem, kada su se održavali burni pregovori oko ratifikacije Ugovora, Portugal biva iduća članica koja ugošćuje ministre država članica, te se za vrijeme njegova predsjedanja postižu posljednje ratifikacije. Iako Ugovor, koji stupa na snagu 1. prosinca 2009. godine, nije imao povijesno najznačajnija postignuća kao njegovi prethodnici, poput Europske monetarne unije uvedene Ugovorom iz Maastrichta ili Jedinstvenog tržišta uvedenog Jedinstvenim europskim aktom, donio je ipak izmjene koje su potpomogle većoj učinkovitosti i transparentnosti Unije. Točnije, provođenje Lisabonskog ugovora donijelo je važne promjene u arhitekturi Europske unije kao i njezinim institucijama. Riječ je o važnom dokument koji omogućava Europskoj uniji bolje suočavanje s današnjim akutnim aktualnim pitanjima.

Reforme donesene Ugovorom omogućavaju ubrzanje i pojednostavljenje procesa donošenja odluka između, za to zaduženih, tijela te time Europska unija postaje sposobnija za djelovanje, te složnija u rješavanju gospodarskih, vanjskopolitičkih i svih drugih važnih pitanja. Glavni fokus ovog rada jest analiza odredbi Lisabonskog ugovora o zakonodavnim tijelima Unije, odnosno Europskom parlamentu, Vijeću Europske unije te Europskoj komisiji. Povijesno, zakonodavna procedura bila je uvelike koncentrirana u Vijeću Europske unije, no stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora nastupa razdoblje suradnje Vijeća i Parlamenta kako bi se doprinijelo demokratičnosti samog procesa donošenja propisa.

Osim reformi kojima se bavi ovaj rad Lisabonskim ugovorom uvedena su dodatne novine u odnosu na dotadašnji sustav Unije. Između ostaloga, Europsko vijeće dobilo je status institucije Europske unije i time je odvojeno od Vijeća, te mu je dodijeljen niz ovlasti za odlučivanje kao i odgovornost za odlučivanje političkih smjerova i prioriteta Unije. Uvedena je i pozicija Predsjednika Europskog vijeća na mandat od dvije i pol godine kao i pozicija Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koja je ukratko spomenuta u poglavlju Europske komisije.

## **1.1. Predmet i cilj istraživanja**

Predmet ovog istraživanja jest analiza reformi zakonodavnih tijela Europske unije uvedenih kroz Lisabonski ugovor 2009. godine.

Cilj istraživanja jest deskripcija odnosno opisati kakav utjecaj su imale pojedine reforme po pitanju Parlamenta, Komisije i Vijeća Europske unije.

## **1.2. Istraživačka pitanja**

Svrha ovog rada jest ispitati učinke Lisabonskog ugovora na zakonodavna tijela Europske unije. Na temelju toga, postavljaju se sljedeća pitanja:

1. Koja od institucija Europske unije je imala najviše koristi od Lisabonskog ugovora?
2. Koje su nadležnosti i odgovornosti Europskog parlamenta promijenjene stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora?
3. Jesu li reforme bile dalekosežne i po pitanju Vijeća i Komisije?

## **1.3. Metodologija**

U svrhu izrade završnog rada korištene su sljedeće znanstvene metode kao i njihove kombinacije: metoda deskripcije, induktivna metoda, metoda analize, metoda sinteze, metoda dedukcije i metoda generalizacije.

## **1.4. Hipoteze**

Proučavanjem literature postavljene su iduće hipoteze:

H1: Europski parlament je "apsolutni pobjednik" po pitanju proširenja njegovih ovlasti i uloge nakon Lisabonskog ugovora.

H2: Lisabonskim ugovorom povećana je zakonodavna produktivnost Europske unije.

## 1.5. Sadržaj i struktura rada

Završni rad na temu "Reforma zakonodavnih tijela Europske unije kroz Lisabonski ugovor" sastoji se od šest dijelova odnosno poglavlja.

Prvi dio tiče se uvoda, a ujedno su navedeni i predmet i cilj rada, istraživačka pitanja kao i hipoteze, te metodologija korištena u radu.

Drugi dio bavi se samim Lisabonskim ugovorom, točnije mukotrpnim procesom do njegova stupanja na snagu, uz naglasak na probleme ratifikacije od strane Irske i Češke.

Potom, Europski parlament tema je trećeg dijela rada gdje se istražuju utjecaji koje je Ugovor imao na njegovu ulogu u zakonodavnom procesu, njegov sastav, te uloge u proračunu kao i sposobnostima po pitanju sklapanja međunarodnih ugovora. Osim toga, jedno od potpoglavlja bavi se novinom Lisabonskog ugovora, odnosno Europskom građanskom inicijativnom, njezinim procesom, te uspješnim inicijativama.

Vijeće Europske unije tema je četvrtog poglavlja rada gdje je objašnjen novi sustav glasovanja kvalificiranom većinom, te proširenje njegove primjene kao i novi sustav Predsjedništva.

U petom dijelu glavnu ulogu ima Europska Komisija. Istražuju se utjecaju koje je Ugovor imao na njezin sastav, na izbor njezina predsjednika, te ulogu Komisije prilikom izbora Visokog predstavnika za vanjsku politiku i sigurnosna pitanja.

Posljednji, šesti dio odnosno zaključak, predstavlja sintezu istraživanja.



## 2. LISABONSKI UGOVOR

Lisabonski ugovor donesen je kao izmjena Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice<sup>1</sup>. Put ka njegovom usvajanju bio je najduži i najkompliciraniji događaj u čitavom procesu europskih integracija. Započelo je u prosincu 2001. godine u Laekenu kada je od strane Europskog vijeća iniciran proces izrade nacrtu Ugovora o uspostavi Ustava za Europu, da bi 2004. godine takav Ustavni ugovor zaživio, međutim ne zadugo. Naime, već 2005. godine biva odbijen na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj nakon čega su uslijedili pregovori o Lisabonskom ugovoru, no ni taj postupak nije tekao glatko. Na referendumu u Irskoj odbijeno je njegovo ratificiranje, a uz to situaciju je dodatno otegnulo najveće proširenje Unije s 15 na 25 članica<sup>2</sup> koje su također morale ratificirati Ugovor kako bi on stupio na snagu. Unatoč svim preprekama Lisabonski ugovor uspješno stupa na snagu 1. prosinca 2009. godine.

Budući da se naziva i Reformski ugovor važno je napomenuti i promjene koje su uvedene njegovim stupanjem na snagu. Neke od najvažnijih kojima će se baviti ovaj rad jesu veća uključenost Parlamenta u zakonodavni proces Europske unije, glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću Europske unije, uvođenje novih pozicija poput Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te njihove ovlasti<sup>3</sup>.

### 2.1. Neuspjeh Europskog Ustava

Lisabonski ugovor uslijedio je nakon neuspjelog Ustavnog ugovora odbačenog od strane Francuske i Nizozemske u svibnju te lipnju 2005. godine. Postupak odbijanja istoga tekao je tako da je od 25 vlada potpisnica Ugovora zatražilo odobrenje svoga parlamenta za nužnu ratifikaciju Ugovora, njih 14<sup>4</sup> je to i dobilo. Međutim, Švedska je odgodila proceduru, dok se Češka još uvijek kolebala između mogućnosti provođenja referenduma ili parlamentarne procedure. Ostalih devet članica, od kojih su dvije<sup>5</sup> Ustavom bile

---

<sup>1</sup> Europa.eu. (2021). *Ugovor iz Lisabona* [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona> (Datum pristupa: 11. kolovoza 2021.).

<sup>2</sup> Peto proširenje Unije odnosi se na primanje Češke, Cipra, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije, Slovačke, Estonije, Latvije i Litve 1. svibnja 2004. godine.

<sup>3</sup> Laursen, F. (2012.). str. 4-6.

<sup>4</sup> 14 država koje su dobile dopuštenje za ratifikaciju kronološkim redom su: Litva, Mađarska, Slovenija, Italija, Grčka, Slovačka, Austrija, Njemačka, Latvija, Cipar, Malta, Belgija, Estonija i Finska.

<sup>5</sup> Danska i Irska su prema ustavu bile primorane provesti referendum po pitanju ratifikacije Ugovora.

primorane, odlučilo je poći putem referenduma. Tijekom 2005. godine organizirana su četiri takva referenduma gdje su Luksemburg i Španjolske dobile pozitivan ishod, dok su dvije osnivačice Unije, Francuska i Nizozemska, dobile negativan i to je izazvalo politički potres unutar Unije. U lipnju 2006. godine Europsko vijeće nastavilo je s raspravom o pitanju Ustavnog ugovora, međutim bez ikakvog napretka. Do pristupa Bugarske i Rumunjske, 18 članica je ratificiralo Ugovor, sedam<sup>6</sup> njih je u potpunosti obustavilo proces te, naravno dvije koje nisu bile uspješne na referendumu.

Ubrzo je, između šefova država odnosno vlada, odlučeno da nema smisla nadati se ratifikaciji nepromijenjenog Ustavnog ugovora, no postoji potreba za ugovorom koji bi politički ojačao Uniju, te demokratizirao njezin proces donošenja odluka. Stoga je odlučeno da se postepeno iniciraju pregovori o drugom ugovoru, izvorno nazvanom Ugovor o reformi. Početna točka bila je analiza uzroka koji su doveli do negativnih rezultata na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj<sup>7</sup>, te se ispostavilo da je glavni problem nastao u korištenom rječniku, točnije nesporazum su izazvali izrazi poput 'Ustav', 'ministar', 'zastava' i 'himna', izrazi koji predstavljaju potencijalnu transformaciju Unije u državu<sup>8</sup>. Novoizabrani predsjednik Francuske, Nicolas Sarkozy, složio se s nizozemskim premijerom, Peterom Balkenendeom, da se novi ugovor treba razlikovati od Ustava kako konceptom, tako i imenom. Države koje su imale glavnu riječ o izmjenama prethodnog Ugovora jesu Francuska, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo koje su prvenstveno tražile tri uvjeta. Prvi jest da ugovor ne ukida prethodne ugovore kako bi se njih zamijenilo jednim. Dakle, potrebno je da on bude nadopuna prethodnih ugovora kakvi su bili i Ugovor iz Amsterdama i Ugovor iz Nice. Drugi i treći uvjeti ticali su se već spomenutih kontroverznih izraza. Tek nakon ispunjena svih uvjeta Francuska, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo prihvaćaju stupanje u pregovore.

Zaključno, glavna razlika između Lisabonskog ugovora i Ustavnog ugovora jest jednostavnost Lisabonskog ugovora, njegova usmjerenost na nove značajke, te isključenje ustavne dimenzije.

---

<sup>6</sup> 7 država koje su obustavile proces ratifikacije Ustavnog ugovora su: Češka, Irska, Danska, Poljska, Švedska, ujedinjeno Kraljevstvo i Portugal.

<sup>7</sup> Church, C., Phinnemore, D. (2006.). str 163.

<sup>8</sup> Piris, J-C. (2010.). str 20.

## 2.2. Ratifikacija Ugovora

Nakon kraha Ustavnog ugovora iz 2005. godine zbog referenduma održanih u Francuskoj i Nizozemskoj i odbijanja ratifikacije istoga, 2007. godine čelnici su usuglasili usvajanje Reformskog ugovora. Kako bi izbjegli ponovne referendume izmijenjene su brojne stavke koje su se pokazale spornima 2004. godine. Prva država koja je ratificirala Ugovor samo nekoliko dana nakon njegova potpisivanja jest Mađarska, 17. prosinca 2007. godine. Sve države, izuzev Irske, odlučile su poći parlamentarnom procedurom. Uz to, Danska je, prije svega, morala provesti istraživanje od strane Ministarstva pravde, te je zaključeno da novi Ugovor ne podrazumijeva nikakav prijenos suvereniteta s države na Uniju i stoga je 24. travnja 2008. godine ratificiran Lisabonski ugovor u Danskoj.

Kada je riječ o spornim državama, Francuskoj i Nizozemskoj, nakon što je ispostavljeno da se Lisabonski ugovor ne podudara s Ustavom Francuske dolazi do revizije samog Ustava, a potom i do ratifikacije Ugovora 7. veljače 2008. godine<sup>9</sup>. Državno vijeće Nizozemske utvrdilo je da nema potreba provoditi referendum jer se novi Ugovor bitno razlikuje od prethodne verzije, te je ratificiran 8. srpnja 2008. godine. S druge strane, jedna od država koje su zadavale problem Uniji jest Poljska. Nakon što su oba doma Parlamenta odobrila ratifikaciju, predsjednik Lech Kaczyński odlučio je suspendirati takvu odluku nakon negativnog ishoda referenduma u Irskoj 12. lipnja 2008. godine, te je izjavio da će dati zeleno svjetlo tek ako drugi referendum bude pozitivan. Na kraju krajeva, proces ratifikacije Lisabonskog ugovora dovršen je 13. studenog 2009. godine od strane svih članica Unije, a Ugovor stupa na snagu 1. prosinca 2009. godine.

### 2.2.1. Irska ratifikacija

Kao što je već rečeno, Irska je na temelju vlastitog Ustava morala provesti referendum<sup>10</sup>. Dana 12. lipnja 2008. godine održan je prvi referendum na kome je nešto više od 53% odnosno 862.415 glasača izrazilo svoje protivljenje ratifikaciji Ugovora<sup>11</sup>. Kao

---

<sup>9</sup> Čapeta, T. (2010.). str. 36.

<sup>10</sup> Kaczyński, P., Kurpas, S., o Broin, P. (2008.). *Ratification of the Lisbon Treaty: Ireland is not the only problem*. European Policy Institute Network. Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/11475/> str. 2.

<sup>11</sup> Bruton, J. (2018). *The Lisbon Treaty, the Irish Referendum and Implications for the European Union: What Next?* [online] Europeaninstitute.org. Dostupno na: <https://www.europeaninstitute.org/index.php/8-reference-center/background-briefs/12-the-lisbon-treaty-the-irish-referendum-and-implications-for-the-european-union-what-next-speech-text-in-extenso> (Datum pristupa: 11. kolovoza 2021.).

glavni uzročnici negativnog ishoda pokazali su se strah od gubitka moći i neovisnosti te nastojanje da se zaštiti irski identitet i njezina politička neutralnost. Kako bi osigurali ratifikaciju dužnosnici Unije nastojali su ponuditi jamstva o irskom suverenitetu koja se prvenstveno tiču poreza, vojne politike i obiteljskog prava. Ubrzo je započeo rad na paketu koji obuhvaća sve upitne stavke u svrhu postizanja obostranog zadovoljstva, odnosno kako bi se osigurao drugi referendum s pozitivnim ishodom.

Nakon što su dobili jamstvo o oporezivanju, neutralnosti i pitanju pobačaju, potvrđeno je da će biti održan drugi referendum. Drugi referendum održan je 2. listopada 2009. godine gdje je 67% birača podržalo ratifikaciju Lisabonskog ugovora.

### **2.2.2. Češka ratifikacija**

Dodatnu prepreku ratifikaciji Lisabonskog ugovora predstavlja predsjednik Češke Republike, Václav Klaus, koji je odbijao potpisati Ugovor, iako su ga oba doma češkog Parlamenta ratificirala, sve dok ga Irska ne ratificira. Jedan od razloga za njegov istup bila je zabrinutost da će Povelja o temeljnim pravima Europske unije u pitanje dovesti Benešove dekrete<sup>12</sup>. Naime, nakon što je prva tužba senatora na određene dijelove Ugovora odbijena, odnosno procijenjeno je da Lisabonski ugovor nije u suprotnosti s Ustavom<sup>13</sup>, 29. rujna 2009. godine skupina od 17 čeških senatora podnosi novu, što je, prema češkom Ustavu, značilo da se Ugovor ne može ratificirati sve dok Ustavni sud ne donese presudu<sup>14</sup>. Javna rasprava po pitanju drugog osporavanja održana je 27. listopada 2009. godine, a 3. studenog 2009. godine Češki ustavni sud objavio je da je Lisabonski ugovor kompatibilan s češkim Ustavom što je, zajedno s prethodnom ratifikacijom Irske, potaknulo Predsjednika Klaus da potpiše ratifikaciju istoga dana<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Benešovi dekreti odnosno Dekreti predsjednika Republike doneseni su 1945., kao skupina zakona izrađenih od Čehoslovačke vlade tijekom Drugog svjetskog rata, izdati od strane predsjednika Edvarda Beneša. Najvažniji dio jest status Nijemaca i Mađara u poslijeratnoj Čehoslovačkoj odnosno njihovo protjerivanje i čin eksproprijacija vlasti Čehoslovačke. Ova tema isticala se i u vrijeme stupanja Češke i Slovačke u Uniju, no obzirom da su dekreti doneseni 1945. ne može se reći da oni krše ugovore Europske unije.

<sup>13</sup> Keil, K., Maršić, T. (2008.). str 9.

<sup>14</sup> Piris, J-C. (2010.). str 60-63.

<sup>15</sup> Čapeta, T. (2010.). str. 36-37.

### 3. EUROPSKI PARLAMENT

Europski parlament predstavlja jedino izravno birano tijelo Europske unije koje, između ostaloga, dijeli zakonodavne ovlasti s Vijećem Europske unije te Europskom Komisijom. Sastoji se od 705 zastupnika koji se biraju na mandat u trajanju od 5 godina, a sastaju se na mjesečnim plenarnim sjednicama u Strasbourgu kao i na izvanrednim sjednicama u Bruxellesu. Broj zastupnika države članice u Europskom Parlamentu ovisi o njezinoj veličini. Stoga, 2021. godine Njemačka broji 96 zastupnika, Francuska 79, Italija 76, Španjolska 59, Poljska 52, Rumunjska 33, Nizozemska 29, Belgija 21, Mađarska 21, Češka 21, Grčka 21, Švedska 21, Portugal 21, Austrija 19, Bugarska 17, Danska 14, Slovačka 14, Finska 14, Irska 13, Hrvatska 12, Litva 11, Latvija 8, Slovenija 8 Estonija 7, Cipar 6, Luxemburg 6, te Malta 6. Izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz Unije 73 zastupnička mjesta raspoređena su tako da je 27 dodijeljeno drugim zemljama, a njih 46 nalazi se u pričuvu u slučaju daljnjeg proširenja Europske Unije<sup>16</sup>.

Uloga Europskog parlamenta znatno se mijenjala kroz povijest pa je tako Parlament inicijalno imao sekundarnu poziciju u odnosu na Vijeće i Komisiju, a to se odnosilo na savjetodavnu i nadzornu funkciju, no 70-ih godina dolazi do znatnih promjena koje su Parlamentu osigurale mogućnost odlučivanja o proračunu Zajednice. Nove ovlasti podrazumijevale su da Parlament može predložiti promjene kada je riječ o, kako obveznim tako i u neobveznim, izdacima. Ubrzo je njegova proračunska uloga dodatno produbljena uspostavom višegodišnjeg proračuna<sup>17</sup>, te je time Parlament imao potpunu kontrolu nad trošenju sredstava kao i mogućnost prevencije povećanja obveznih izdataka od strane Europske komisije. Nedugo zatim, ističe se problem demokratskog deficita<sup>18</sup> koji se potom nastojao riješiti Jedinostvenim europskim aktom<sup>19</sup> kroz uvođenje postupka suradnje u zakonodavni proces Zajednice, a uz njega uveden je i, rjeđe korišten, postupak odobrenja. Postupak suradnje podrazumijeva da tijekom prvog čitanja Parlament donosi mišljenje o prijedlogu Komisije, dok Vijeće kroz kvalificiranu većinu usvaja zajedničko stajalište koje

---

<sup>16</sup> Europski parlament: *Koliko ima zastupnika u EP-u?* (2021). Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/faq/12/koliko-ima-zastupnika-u-ep-u> (Datum pristupa: 19. kolovoza 2021).

<sup>17</sup> Višegodišnji financijski proračun predstavlja financijske okvire za razdoblje od 7 godina kojim se definiraju ulaganja u prioritete u skladu sa strateškim ciljevima Europske unije.

<sup>18</sup> Demokratski deficit prvenstveno podrazumijeva dominaciju izvršne nad zakonodavnom vlasti, te slabost Europskog parlamenta kao jedinog neposredno biranog tijela Europske unije.

<sup>19</sup> Jedinostveni europski akt ugovor je potpisan 1986. godine kojim je znatnije dorađen Rimski ugovor, uspostavljeni su temelji za stvaranje jedinstvenog tržišta te su proširene ovlasti Europskog parlamenta.

se potom prosljeđuje Parlamentu kako bi kroz 3 mjeseca odobrilo, odbilo ili izmijenilo stav Vijeća. U slučaju odbijanja ili izmjene, odluku Parlament mora usvojiti apsolutnom većinom. Ukoliko Parlament odbije zajedničko stajalište, u drugom čitanju Vijeće može donijeti odluku samo jednoglasno. U slučaju parlamentarnog amandmana, Komisija ima mjesec dana da razmotri svoj prijedlog. Zatim prosljeđuje Vijeću, sa svojim izmijenjenim prijedlogom, izmjene koje je uložio Parlament koje nije prihvatio i izražava svoje mišljenje o njima. U roku od tri mjeseca, koja se mogu produžiti za najviše mjesec dana, Vijeće može usvojiti izmijenjeni prijedlog kvalificiranom većinom, može ga izmijeniti jednoglasno ili usvojiti izmjene koje je podnio Parlament, ali ih Komisija nije prihvatila, isto tako jednoglasno. Ako se u tom roku ne donese odluka, smatra se da prijedlog Komisije nije usvojen.<sup>20</sup> Nakon revizije uvedene Amsterdamskim ugovorom<sup>21</sup> iz 1997., postupak suradnje je otkazan i zamijenjen u svim područjima primjene suodlučivanjem, osim ekonomske politike i monetarne politike. Međutim, kada je riječ o postupku odobrenja, njegova primjena valjana je kada postoji jedno čitanje nove zakonodavne mjere u Parlamentu, te se apsolutnom većinom pristaje na mjeru koja mu je predstavljena ili se odbacuje, no nema ovlast izmijeniti mjeru.

Nadalje, 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta<sup>22</sup> uvodi se i postupak suodlučivanja, a nakon Ugovora iz Amsterdama dolazi i do znatnog proširenja njegove primjene, no postupak savjetovanja i dalje ostaje najzastupljeniji. U postupku suodlučivanja po prvi puta jednako djeluju Europski parlament i Vijeće, te Europskom parlamentu se daje ovlaštenje uložiti veto na određene zakonodavne prijedloge. Ako se Vijeće Europske unije i Europski parlament ne uspiju dogovoriti nakon drugog čitanja prijedloga Parlamenta, osniva se Odbor za mirenje<sup>23</sup> Vijeća i Parlamenta koji će pokušati postići kompromis. Ako se ne postigne kompromis, Parlament može odbiti mjeru apsolutnom većinom glasova.

---

<sup>20</sup> Craig, P., De Burca, G. (2008.). str 123-129.

<sup>21</sup> Ugovor iz Amsterdama potpisan je 2. listopada 1997. godine u svrhu revizije Ugovora o Europskoj uniji. Glavne odluke Ugovora su proširenje i pojednostavljenje postupka suodlučivanja, te Parlament dobiva pravo odobriti predsjednika Komisije.

<sup>22</sup> Ugovor iz Maastrichta, poznat i kao Ugovor o Europskoj uniji, donesen je 1992. godine i predstavlja početak integracije u čvršću političku uniju kroz zajedničke ciljeve u područjima vanjske i sigurnosne politike, pravosuđa, obrane, monetarne unije i jedinstvene valute.

<sup>23</sup> Odbor za mirenje Vijeća i Parlamenta sastoji se od jednakog broja članova Parlamenta i Vijeća, te mora u roku od 6 tjedana dogovoriti tekst koji je prihvatljiv za obje institucije. Ukoliko se ne postigne dogovor postupak se okončava, a ako se postigne zajednički tekst on se prosljeđuje Parlamentu i Vijeću na treće čitanje.

Ovlasti Parlamenta osjetno su se širile stupanjem na snagu novih ugovora, međutim snaga i djelovanje Europskog parlamenta kakvo poznajemo danas većinski proizlazi iz ovlasti i promjena donesenih Lisabonskim ugovorom, te se svakako može reći da je na temelju mnoštva reformi uvedenih Ugovorom, Parlament dobio najpoželjniju ulogu kao institucija Unije.

### **3.1. Redoviti zakonodavni postupak**

Postupak suodlučivanja po prvi puta se spominje u Ugovoru iz Maastrichta, a na snagu stupa u studenom 1993. godine<sup>24</sup>. Odmah po njegovu uvođenju, Europskom parlamentu je omogućena nazočnost kroz čitavu zakonodavnu proceduru, kao i pravo veta koje je osiguralo da potencijalne izmjene i dopune nacrtu zakona zaista imaju učinka. Postupak suodlučivanja istovremeno je smanjio ovisnost Parlamenta o Komisiji, te omogućilo snažniji kontakt s Vijećem stvarajući širi međuinstitucionalni utjecaj. Međutim, velika slabost postupka bio je oskudan broj područja u kojima se mogao primjenjivati, te je većina i dalje ovisila o proceduri savjetovanja i suradnje uvedene Jedinostvenim europskim aktom gdje je uloga Europskog parlamenta bila jako slaba. Nakon Ugovora iz Amsterdama i Nice proširena je njegova upotreba, ali i dalje na nedovoljnih 42% ukupnih zakonodavnih prijedloga u odnosu na 58% gdje se koristio postupak savjetovanja.

Lisabonski ugovor stupa na snagu u prosincu 2009. godine, a njime postupak suodlučivanja zaprima naziv "redoviti zakonodavni postupak" i postaje dominantan u zakonodavstvu Europske unije<sup>25</sup>. Dakle, postotak zakonodavnih prijedloga koji potpadaju pod suodlučivanje tijekom 2009. godine porastao je s 42% na 89%, te time Parlament dobiva važnu ulogu u odlučivanju o brojnim područjima politike u kojima se dosad samo konzultirao poput zajedničke poljoprivredne politike, azila, zaštite okoliša i drugih<sup>26</sup>. Iako se sam postupak nakon reformi činio opsežnijim zbog dodatnih aktera, te se spekuliralo da bi to moglo usporiti usvajanje zakona, praksa je pokazala drugačije. Povijest pokazuje da

---

<sup>24</sup>Eurofound. (2013). *Co-decision procedure*. [online] Dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/co-decision-procedure> (Datum pristupa 17. kolovoza 2021.).

<sup>25</sup> Carrera, S., Guild, E. (2015). str 14.

<sup>26</sup> Čapeta, T. (2010.). str. 35–47.

je od 1999. godine do 2004. prosječna duljina zakonodavnog postupka trajala 22 mjeseca, zatim od 2004. do 2009. godine 21 mjesec, a od 2009. do 2014. godine 19 mjeseci<sup>27</sup>.

### **3.1.1. Dodatni akteri**

Jedan od najznačajnijih utjecaja gore spomenutih promjena bio je porast broja odbora Europskog parlamenta koji su sudjelovali u postupku suodlučivanja. Prethodno je samo 6 odbora bilo uključeno u proces, među kojima su za gotovo polovicu svih suodluka bili zaslužni odbor za okoliš, promet i pravna pitanja. No, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora u proces je uključeno 16 odbora s ravnomjerno raspoređenim poslovima i novim postupcima koji su obvezivali odbore da surađuju u slučajevima preklapanja nadležnosti kroz zajedničke sastanke.

## **3.2. Uloga nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu EU**

Iduća promjena tiče se uloge nacionalnih parlamenata u zakonodavstvu Europske unije i ističe nužnost izražavanja stavova nacionalnih parlamenata o nacrtima zakonodavnih akata. Prema tome, svi nacrti se sada prosljeđuju izravno njima, te im se daje 8 tjedana da pregledaju predloženo zakonodavstvo, ako ono ne spada u isključivu nadležnost Europske unije, i donesu vlastita mišljenja ispunjava li ono sve uvjete<sup>28</sup>.

Sukladno tomu, moguće je donijeti takozvani postupak po žutom kartonu kojim se ne usvaja stav Vijeća, koje čini trećina svih glasova dodijeljenih nacionalnom parlamentu ili jedna četvrtina ako je riječ o području pravosudne suradnje u kaznenim postupcima ili policijskoj suradnji, nakon čega se pokreće revizija od strane Komisije, koja potom prijedlog zadržava, povlači ili izmjenjuje<sup>29</sup>. U praksi samo dva prijedloga su uspješno pokrenula ovaj proces. Prvi od njih bio je Prijedlog Monti II u rujnu 2012. godine kojim se nastojalo regulirati pravo na poduzimanje kolektivnih radnji, te je usvojeno 12 obrazloženih mišljenja i skupljeno 19 od 54 glasa čime je premašen potreban prag. Njihovo protivljenje dovelo je do povlačenja prijedloga. Drugi slučaj odnosio se na osnivanje Ureda europskog

---

<sup>27</sup> Matei, A.; Ciora, C.; Stelian Dumitru, A.; Ceche, R. (2019.). str 1-18.

<sup>28</sup> Craig, P. i De Burca, G. (2017.). str 227-228.

<sup>29</sup> Maciej Kacynski, P. et al. (2010.). str 112.



javnog tužitelja 2013. godine kada 13 obrazloženih mišljenja, te 18 od 56 glasova nije potaknulo Komisiju da odbaci zakon što je dovelo do snažnih prigovora od strane Ujedinjenog Kraljevstva, Nizozemske i Švedske. Uz to, postoji i postupak po narančastom kartonu koji se primjenjuje samo kod procesa suodlučivanja, u tom slučaju nacrt se šalje Vijeću i Parlamentu na konačnu odluku. Parlament svoj stav izglasava većinom, a Vijeće s 55% glasova hoće li se dovršiti zakonodavna procedura. Međutim, nacionalni parlamenti nisu pokrenuli nijedan ovakav postupak.

Uz mogućnost provjere usklađenosti zakonodavnog procesa sa supsidijarnošću, nacionalni parlamenti mogu dati i takozvani doprinos procesu kroz komentare na sadržaj prijedloga. Njihovi doprinosi bili su daleko brojniji od obrazloženih mišljenja, s tim da je od 2009. godine do 2015. podneseno 1605 od ukupno 1903 podneska nacionalnih parlamenata. Dakle, od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. prosinca 2009. do 4. veljače 2015. u nacionalne je parlamente poslano najmanje 498 nacrtu zakonodavnih akata Europske unije, prema odredbama Protokola 2. U tom je razdoblju Europski parlament zaprimio 1903 podneska o tim prijedlozima od nacionalnih parlamenata. Od toga njih 297 bavilo se pitanjem supsidijarnosti, te su proslijeđena nadležnom odboru Parlamenta.

### **3.3. Europska građanska inicijativa**

Dodatna inovacija Lisabonskog ugovora jest ideja građanske inicijative koja dopušta podnošenje prijedloga o pitanjima gdje građani smatraju da je potreban pravni akt radi provedbe Ugovora EU, a za donošenje potrebna je potpora od najmanje milijun građana četvrtine svih država članica Unije. Od primjene uredbe uspješno je podneseno 6 inicijativa. Godine 2015. Parlament je donio rezoluciju o procesu revizije europske građanske inicijative kojom je dodatno olakšano njezino donošenje kroz pojednostavljenje zahtjeva ali i financijsku pomoć za organiziranje inicijativa<sup>30</sup>. Sama ideja inicijative nastala je po uzoru na Švicarsku, odnosno po uzoru na njezine alate izravne demokracije kao što su savezne građanske inicijative, koje datiraju iz 1848. godine, te izborni referendum<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Democracy International e.V. (2013). *EU Citizens' Initiative*. [online] Dostupno na: <https://democracy-international.org/eu-citizens-initiative> (Datum pristupa: 18. kolovoza 2021.).

<sup>31</sup> Auers, D. et al. (2012.). str 17-33.

### 3.3.1. Postupak Europske građanske inicijative

Prvi korak uz pripremanje inicijative jest uspostavljanje građanskog odbora koji se sastoji od najmanje 7 građana Europske unije dovoljno starih za glasovanje iz najmanje 7 različitih zemalja Unije. Među njima imenuje se i predstavnik i zamjenik koji će govoriti i djelovati u njihovo ime u odnosu na Komisiju. Potom, prije početka sakupljanja potpore, nužna je registracija ECI<sup>32</sup> na jednom od 23 službena jezika Europske unije, a Komisija je na to dužna odgovoriti u roku od dva mjeseca, odnosno odlučiti hoće li registrirati inicijativu. Nakon njezine registracije započinje prikupljanje izjava o potpori, čiji je rok 12 mjeseci<sup>33</sup>.

Kao što je naglašeno u prethodnom poglavlju, potrebno je skupiti najmanje milijun potpisa iz najmanje 7 zemalja članica, te imati na umu pragove za svaku zemlju koji odgovaraju broju zastupnika članice u Europskom parlamentu pomnoženih sa 750<sup>34</sup>, time primjerice prag za Republiku Hrvatsku iznosi 9000 izjava. Nakon prikupljenih izjava slijedi njihova predaja nadležnim tijelima na kontroliranje koja imaju 3 mjeseca za njihovu potvrdu. Slijedi objava inicijative u registru, te sastanak Komisije s organizatorima, a potom i predavljanje na javnom saslušanju u Parlamentu. Idući korak jest odgovor Komisije na inicijativu, gdje je dužna navesti popis planiranih mjera kao i okvir njihove provedbe, a Parlament ima pravo nadzirati mjere Komisije.

### 3.3.2. Uspješne inicijative

Prva uspješna Europska građanska inicijativa nosi naziv Right2Water koja je do 7. rujna 2013. godine prikupila ukupno 1.857.605 potpisa i obvezuje Europsku uniju i članice na provedbu ljudskog prava na vodu. Komisiji je podnesena u prosincu 2013. godine, u ožujku 2014. godine Komisija je usvojila saopćenje kao odgovor na inicijativu, a već 1. srpnja 2015. objavljena je mapa puta Direktive o pitkoj vodi<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> ECI skraćenica za European Citizens' Initiative, u prijevodu Europska građanska inicijativa.

<sup>33</sup> Nakić, M., Dukić, P. (2014). 'Uloga građana u suvremenom društvu i Europska građanska inicijativa (EGI)', *Međunarodne studije*, 14(1), str. 9-20. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/143056> (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).

<sup>34</sup> Maciej Kacynski, P. et al (2010.). str. 125.

<sup>35</sup> *Right to water: attend the first EP hearing for a Citizens' Initiative* [online] Europa.eu. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20140204STO34708/right-to-water-attend-the-first-ep-hearing-for-a-citizens-initiative> (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).

One of us je Europska građanska inicijativa pokrenuta od skupine građana Unije kako bi se od institucija Zajednice zahtijevalo jamčenje zaštite ljudskih bića od začeca. Inicijativa je podnesena 28. veljače 2014. godine nakon sakupljenih 1.896.8552 potpisa<sup>36</sup>, a 28. svibnja 2014. godine Komisija je usvojila Priopćenje o inicijativi "Jedan od nas".

Stop Vivisection treća je europska građanska inicijativa predana Komisiji na dan 3. ožujka 2015. godine<sup>37</sup> te je prikupila 1.150.000 potpisa tražeći promjenu u načinu provedbe biomedicinskih i toksikoloških istraživanja, uz zaustavljanje takvih ispitivanja na životinjama. Ubrzo nakon javne rasprave u Parlamentu, Komisija je usvojila saopćenje o inicijativi.

Četvrta uspješna inicijativa sa 1.070.865 prikupljenih potpisa tiče se zaštite građana i okoliša od toksičnih pesticida, a Komisija 12. prosinca 2017. usvaja priopćenje u kojem navodi radnje koje namjerava provesti kao odgovor na uspješnu inicijativu.

Manjinski sigurnosni paket sastoji se od 9 prijedloga, nakon što su 2 od inicijalnih 11 blokirana. Ovom inicijativom nastoji se poboljšati zaštita pripadnicima nacionalnih i jezičnih manjina, te ojačati kulturna i jezična raznolikost. Posljednji potpisi zaprimljeni su 3. travnja 2018. godine.

Posljednja uspješna inicijativa jest End the Cage Age nakon sakupljenih više od 1.400.000 potpisa građana Europske unije iz 28 članica<sup>38</sup>. Komisija je pozitivno ocijenila ECI, te se obvezala predložiti postupno ukidanje i konačnu zabranu uporabe kaveza za životinjske vrste navedene u inicijativi.

Osim navedenih uspješnih ECI, brojne su trenutno aktivne poput: Freedom to Share, Action on Climate Emergency, Voters without Borders, Right to Cure i mnoge druge.

---

<sup>36</sup> European Citizens' Initiative. (2014). *One of us*. [online] Dostupno na: [https://europa.eu/citizens-initiative/one-us\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/one-us_en) (Datum pristupa 20. kolovoza 2021.).

<sup>37</sup> Europska građanska inicijativa. (2015). *Ne vivisekciji*. [online] Dostupno na: [https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection\\_hr](https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection_hr) (Datum pristupa 20. kolovoza 2021.).

<sup>38</sup> European Commission (2021). *Press corner*. [online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_21\\_3298](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_3298) (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).

### **3.4. Sastav Parlamenta**

Nastupom Lisabonskog ugovora dolazi do promjena i u sastavu Europskog parlamenta. Naime, ukupan broj predstavnika građana Unije ograničen je na 750 zastupnika, umjesto prethodnih 732 prema Ugovoru iz Nice, nadodavši na to i njihova predsjednika, dakle ukupno Europski parlament nakon usvajanja Ugovora broji 751 člana. Uz to došlo je i do promjene raspodjele istih mjesta. Shodno novim pravilima, nijedna članica ne smije imati više od 96, ni manje od 6 zastupnika<sup>39</sup>. Raspodjela mjesta u Strasbourgu vrši se prema načelu opadajuće proporcionalnosti što znači da broj zastupničkih mjesta mora varirati u skladu s brojem stanovnika države članice. Ugovorom je utvrđeno da će odluku o sastavu Parlamenta jednoglasno usvojiti Europsko vijeće na inicijativu, te uz suglasnost Parlamenta, što znači da će navedena tijela odlučivati o količini mjesta dodijeljenih svakoj od članica.

Europsko vijeće ujedno je donijelo i odluku na koji način će se imenovati 18 novih članova. Pod uvjetom da prvenstveno ispunjavaju principe nacionalnog prava, te uvjet da su izabrani putem izravnog općeg prava glasa, postavljene su 3 metode imenovanja europarlamentaraca: 1. kroz ad hoc izbore; 2. pozivanjem na rezultate europskih izbora u lipnju 2009. godine; 3. tako da nacionalni parlamenti imenuje potreban broj članova koji su ujedno i njegovi pripadnici.

#### **3.4.1. Europski parlament 2009.-2014. godine**

S obzirom na to da su izbori za Parlament održani u lipnju 2009. godine, prije stupanja Ugovora na snagu, izbori su održani prema načelima Ugovora iz Nice koji je, između ostaloga, podrazumijevao 99 njemačkih zastupnika, odlučeno je da oni nastave s radom do kraja mandata 2014. godine. Istovremeno je odlučeno da se na inicijalnih 732 zastupnika Parlamenta raspodijeli i dodatnih 18 mjesta između 12 država članica uključujući Španjolsku kojoj su udijeljena dodatna 4 zastupnička mjesta, Austriju, Francusku i Švedsku koje su dobile naknadna 2 mjesta, te Bugarsku, Italiju, Maltu, Latviju,

---

<sup>39</sup> Europa.eu. (2011). *Ratification of Parliament's 18 additional MEPs completed*. [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20100223BKG69359&language=EN> (Datum pristupa: 16. kolovoza 2021.).

Sloveniju, Poljsku i Ujedinjeno Kraljevstvo koje su sve dobile po još jedno zastupničko mjesto. Tim promjenama broj zastupnika iznosio je 754.

### **3.5. Ojačana uloga pri sklapanju međunarodnih sporazuma**

Stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu, Parlament stiče značajnu ulogu u sklapanju međunarodnih ugovora odnosno konsenzusa između Unije i treće zemlje, zemlje nečlanice ili organizacije. Činjenica da je pristanak Parlamenta nužan za sklapanje takvih ugovora i međunarodnih obveza Europske unije, omogućuje mu potpuni nadzor nad vanjskom politikom Zajednice. Kasniji sporazum između Parlamenta i Komisije osigurava informiranje Parlamenta u svim fazama pregovaračkog procesa, iako nije direktno uključen u pregovore, do zaključenja takvog sporazuma, te ujedno i mogućnost utjecaja na tekst sporazuma<sup>40</sup>. U nekoliko navrata Parlament je koristio svoje pravo sprječavanja međunarodnih ugovora, o čemu se govori u nastavku.

#### **3.5.1. Sprječavanje sporazuma**

Nakon ojačanih ovlasti Parlamenta po pitanju njegova utjecaja na sklapanje međunarodnih sporazuma, došlo je do neslaganja oko dva značajna sporazuma. Prvi od njih jest Sporazum o programu za praćenje financiranja terorističkih djelatnosti (TFTP) kada Parlament stavlja veto na, već potpisan, sporazum između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država. Naime, sporazum je potpisan uoči stupanja Lisabonskog ugovora na snagu, kada Parlament nije imao riječ o procesu pri sklapanju takve vrste ugovora, te je bio u potpunosti izoliran od protoka informacija što je potaknulo njegove zastupnike da pokažu nesuglasnost glasovima 378 prema 196, uz njih 31 suzdržanih. Glavni razlog bila je zabrinutost oko zaštite podataka, no takav akt Parlamenta imao je i svoje političke razloge. Tadašnji Predsjednik parlamenta Buzek<sup>41</sup> javno je kritizirao Vijeće i Komisiju tvrdeći da, između ostaloga, Vijeće nije osiguralo dovoljno vremena Parlamentu da donese svoju presudu. Uz to je izjavio i da je nužno da svi prihvate novu ulogu Parlamenta, koji će svoju

---

<sup>40</sup> Eumonitor.eu. (2016). *Agreement procedure (ACC) - EU monitor*. [online] Dostupno na: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bi4zutqzf> (Datum pristupa: 19. kolovoza 2021.).

<sup>41</sup> Jerzy Buzek poljski je političar koji je u razdoblju od 2009. do 2012. godine obnašao dužnost Predsjednika Europskog parlamenta. Tijekom mandata kao glavni cilj isticao je promoviranje istočnog partnerstva.

moć koristiti u svrhu zaštite europskih građana. Nakon toga, Parlament je dostavio preporuke Vijeću o drugom sporazumu TFTP, koji je ubrzo i potpisan.

Drugi takav slučaj tiče se Trgovinskog sporazuma protiv krivotvorenja (ACTA) kada razlozi njegova odbijanja, 4. srpnja 2012. godine, uključuju propuste Vijeća i Komisije da adekvatno i na vrijeme obavijeste Parlament, te da mu daju pristup nizu ključnih dokumenata<sup>42</sup>. Građani Europske unije, nakon brojnih prosvjeda diljem Europe zbog potpisivanja, podržali su odluku Europskog parlamenta tvrdeći da su koristi takvog sporazuma daleko manje od potencijalnih prijetnji građanskim slobodama.

### 3.6. Proračunske ovlasti

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona dolazi do promjena i u proračunskim ovlastima Parlamenta. Naime, nakon ukidanja razlika između obveznih i neobveznih rashoda, Parlament dijeli ovlasti za odlučivanje o cjelokupnom godišnjem proračunu Unije s Vijećem Europske unije, te ima konačnu riječ kao i mogućnost nametanja proračuna u odnosu na Vijeće. Međutim, proračunski postupak, većinskim dijelom, se oslanja na suodlučivanje Parlamenta i Vijeća uz mogućnost djelovanja Odbora za mirenje kako bi se lakše upravljalo pregovorima između dvije institucije. Kroz povijest Parlament je u dva navrata u potpunosti odbio proračun od stjecanja tog prava 1975. godine, u prosincu 1979. godine i prosincu 1984. godine. Sukladno novim pravilima Ugovora, Odbor za mirenje u tri navrata nije uspio postići sporazum, proračuni za 2011., 2013. i 2015. godinu, što je rezultiralo novim, kasnije usvojenim, nacrtima predstavljenim od strane Komisije. Nadalje, dolazi i do promjena kod Višegodišnjeg financijskog okvira, naime okvir donosi Vijeće uz jednoglasnu odluku nakon dobivanja suglasnosti Parlamenta, koju Parlament izglasa nakon slaganja većine njegovih zastupnika<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Europa.eu. (2012). *Everything you need to know about ACTA*. [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20120220FCS38611&format=XML&language=EN> (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).

<sup>43</sup> Europa.eu. (2020). *Pregovori o dugoročnom proračunu EU-a*. [online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/negotiating-the-long-term-eu-budget/> (Datum pristupa: 21. kolovoza 2021.).

## 4. VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

Vijeće Europske unije, poznato i kao Vijeće ili Vijeće ministara<sup>44</sup> jedna je od sedam institucija Ugovora o Europskoj uniji. Zajedno s Parlamentom i Komisijom čini zakonodavni proces Unije gdje djeluje tako što vrši izmjenu i odobravanje prijedloga Komisije. Kroz povijest Vijeće je, uz to što je mijenjalo ime nekoliko puta, dobivalo i širi opseg poslova. Tako inicijalno "Posebno vijeće ministara" u Europskoj zajednici za ugljen i čelik ticalo se samo pitanja nevezanih za ugljen i čelik, koji su bili u domeni Uprave. Potom, Rimskim ugovorima iz 1957. godine uz dvije nove zajednice nastaju i dva nova vijeća odnosno Vijeće Europske gospodarske zajednice te Vijeće Europske zajednice za atomsku energiju. Nakon 1967. godine dolazi do spajanja u Vijeće Europskih zajednica koje djeluje kao tijelo unutar sve tri institucije, a nakon uspostave Europske unije, 1993. godine usvaja naziv Vijeće Europske unije uz brojne nove ovlasti, međutim istovremeno ojačana je i uloga Parlamenta te Vijeće biva ograničeno po pitanju neovisnog djelovanja. Osim toga, dodatne promjene po pitanju djelovanja Vijeća nastaju i Lisabonskim ugovorom.

Kada govorimo o njegovoj strukturi može se reći da se Vijeće zapravo sastoji od više vijeća. Razlog tome jest što u njemu djeluju predstavnici vlada članica Unije, točnije ministri, ovisno o temi o kojoj se raspravlja na sjednici. Dakle, ako je riječ o poljoprivrednoj politici na sastanku Vijeća sudjelovat će ministri angažirani za poljoprivredna pitanja zemalja članica<sup>45</sup>. Osim toga, važna odlika Vijeća jest činjenica da svakih 6 mjeseci njima predsjedava druga članica Unije, prvenstveno je to bilo određeno abecednim redom, no u novoj praksi članice međusobno dogovaraju raspored predsjedanja za dulji period. Takvo rotirajuće predsjedništvo osigurava izjednačenje položaja kako malih tako i velikih država članica.

Važno je napomenuti da uz sastanke ministara postoje i pod tijela koja pomažu u ispunjavanju svih obveza Vijeća. Jedno od njih je već spomenuto rotirajuće predsjedništvo, zatim Odbor stalnih predstavnika ili COREPER koji se sastoji od šefova delegacije sastavljene od strane država članica pri Bruxellesu. Zbog njegove opsežne uloge često se njega smatra istinskim zakonodavcem Unije. Osnovna zadaća COREPERA jest pripremiti

---

<sup>44</sup> Ugovorom iz Maastrichta naziv Vijeće ministara država članica Europske unije mijenja se u Vijeće Europske unije, a potom Lisabonskim ugovorom uvodi se i pojednostavljeni naziv Vijeće.

<sup>45</sup> Takav način djelovanja Vijeća rezultirao je nazivom "Vijeće sa više lica".

sastanak ministara kroz suradnju sa skupinama stručnjaka, a zbog širokog opsega posla, odbor se sastaje na tjednoj razini<sup>46</sup>. Štoviše, od 1962. godine odbor je podijeljen na COREPER I sadržan od zamjenika stalnih predstavnika, te se bavi područjima poput obrazovanja, zaštite okoliša, zdravstva, proračuna itd. S druge strane, COREPER II sastoji se od veleposlanika pri Europskoj uniji, i bavi se međunarodnim ekonomskim odnosima, promjenama osnivačkih ugovora, zajedničkom vanjskom politikom i slično. Već spomenute radne skupine stručnjaka mogu biti stalne ili organizirane samo u svrhu rješavanja određenih zadataka, a čine ih, kao što samo ime kaže, stručnjaci koji detaljno poznaju određeno područje. Nadalje, posljednje pod tijelo jest Glavno tajništvo Vijeća koje djeluje kao administrativna potpora Vijeću kroz ispomoć u stvaranju zakonodavnog plana rada, pružanje savjeta, informiranje, vođenje zapisnika itd. Treba napomenuti da je pozicija Glavnog tajnika ojačana pridodavanjem naslova Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku, a o njegovim dodatnim ovlaštenjima na temelju Lisabonskog ugovora govori poglavlje 5.3.

#### **4.1. Odlučivanje kvalificiranom većinom**

Lisabonski ugovor uključuje i odredbe kojim se želi poboljšati učinkovitost Vijeća, a glavna mjera za njegovo poboljšanje jest povećanje broja pravnih osnova gdje Vijeće djeluje putem kvalificirane većine umjesto jednoglasno ili pak običnom većinom, gdje je potrebna suglasnost 14 država članica. Sve to osmišljeno je kako bi Vijeće legitimnijim i jednostavnijim putem dolazilo do nužnih odluka. Dakle, Lisabonski ugovor proširuje obuhvat odlučivanja kvalificiranom većinom na više od 20 novih slučajeva, te oko 30 odredbi koje predviđaju upotrebu QMV-a<sup>47</sup> od kojih najznačajnija su proširenja na područja koordinacije socijalne sigurnosti za migrante, diplomatske i konzularne zaštite građana u inozemstvu, te pitanja vezana za Obrambenu agenciju Europske unije<sup>48</sup>. Ujedno takav sustav koristi se i za postizanje sporazuma s članicom o napuštanju Unije i za izmjenu sustava rotacije Vijeća<sup>49</sup>. Međutim, izvan odlučivanja kvalificiranom većinom i dalje se

---

<sup>46</sup> Carrera, S., Guild, E. (2015). str 32.

<sup>47</sup> QMV skraćena je za Qualified Majority Voting odnosno odlučivanje kvalificiranom većinom.

<sup>48</sup> Maciej Kacynski, P. et al (2010.). str 99.

<sup>49</sup> Institut Jacques Delors. (2020). *Qualified majority voting from the Single European Act to present day: an unexpected permanence* - Institut Jacques Delors. [online] Dostupno na: <https://institutdelors.eu/en/publications/qualified-majority-voting-from-the-single-european-act-to-present-day-an-unexpected-permanence/> (Datum pristupa: 14. kolovoza 2021.).



nalaze važna područja gdje su članice odlučile da se odluke donose jednoglasno, poput socijalne politike i sigurnosti, zaključivanje trgovinskih sporazuma, velika većina mjera zajedničke vanjske i sigurnosne politike kao i višegodišnji financijski okvir<sup>50</sup>.

#### 4.1.1. Novi sustav glasovanja QMV

Postupak glasovanja unutar Vijeća Europske unije propisan je kroz ugovore Unije, međutim kroz naknadne ugovore dolazi i do njegove promjene<sup>51</sup>, a trenutno je na snazi način propisan Lisabonskim ugovorom od 1. studenog 2014. godine<sup>52</sup>. Prema istome, uvjeti kvalificirane većine su većina zemalja, odnosno 55% što je najmanje 15 od 27 članica<sup>53</sup>, ili takozvana pojačana kvalificirana većina koju čini 72% ako je riječ o prijedlogu koji ne dolazi od Komisije ili Visokog predstavnika te da je prijedlog podržan od država koje čine većinu, odnosno 65%, ukupnog građanstva Unije<sup>54</sup>. Nadalje, blokirajuća manjina podrazumijeva da se prijedlogu suprotstave minimalno četiri člana Vijeća koji ujedno predstavljaju više od 35% građanstva Europske unije ili, u slučaju da sve države nisu prisustvovala glasovanju, najniži broj država koje predstavljaju 35% plus jedna država<sup>55</sup>. Dakle, ne isključuje se mogućnost donošenja akta ukoliko uvjet nužnog postotka građanstva nije ispunjen, premda nije moguće da 3 najnaseljenije zemlje članice blokiraju prijedlog u odnosu na ostale 24 članice.

#### 4.1.2. Ioannina-bis kompromis

Dijeljenje i ravnoteža ovlasti jedan je od osnovnih elemenata arhitekture Unije te se time ne misli samo na ovlasti institucija Unije nego i na težinu koju poprima svaka članica ali i njezini građani u sustavu donošenja odluka unutar institucija. Naime, nakon što su

---

<sup>50</sup> Griller, S., Ziller, J. (2008.). str 71-72.

<sup>51</sup> CVCE.EU. (2016). *Evolution of qualified majority voting in the Council*. [online] Dostupno na: [https://www.cvce.eu/en/obj/evolution\\_of\\_qualified\\_majority\\_voting\\_in\\_the\\_council-en-091ecbcb-7f7d-4772-ac95-9c51b041a7ff.html](https://www.cvce.eu/en/obj/evolution_of_qualified_majority_voting_in_the_council-en-091ecbcb-7f7d-4772-ac95-9c51b041a7ff.html) (Datum pristupa 12. kolovoza 2021.).

<sup>52</sup> Griller, S., Ziller, J. (2008.). str 71-72.

<sup>53</sup> UK in a changing Europe. (2020). *What is qualified majority voting?* [online] Dostupno na: <https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-qualified-majority-voting/> (Datum pristupa 11. kolovoza 2021.).

<sup>54</sup> Europa.eu. (2020). *Kvalificirana većina*. [online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (Datum pristupa 13. kolovoza 2021.).

<sup>55</sup> Čapeta, T. (2010.). str. 42.

dovršeni pristupni pregovori s Austrijom, Švedskom i Finskom 1994. godine došlo je do isticanja pitanja o prilagodbi težine glasova članica Vijeća i praga QMV-a, koje je išlo u korist članicama s manjim brojem stanovništva, te je to potaknulo iznimno negodovanje Španjolske i Ujedinjenog Kraljevstva rezultirajući neformalnim sastankom 12 ministara u grčkom gradu Ioannini 27. ožujka 1994. godine, gdje je odlučeno da ako članovi Vijeća predstavljaju između 23 i 26 glasova uz namjeru da glasaju protiv usvajanja akta od strane Vijeća kvalificiranom većinom, Vijeće će učiniti sve u svojoj moći kako bi došlo do zadovoljavajućeg rješenja, odnosno usvajanja s najmanje 68 od 87 glasova<sup>56</sup>.

Lisabonskim ugovorom dodatno je izmijenjen ovaj kompromis, pod nazivom Ioannina-bis 2009 mehanizam, tako da čak i kada je u Vijeću postignuta kvalificirana većina, član Vijeća može odmah nakon glasovanja zatražiti daljnju raspravu o pitanju ako je manjina blizu blokirajuće manjine predviđene Ugovorom. Važno je napomenuti da je Ugovorom određeno da za razdoblje od 1. studenog 2014. godine do 31. ožujak 2017. godine manjina predstavlja  $\frac{3}{4}$  manjine koja je prema Ugovoru potrebna za ispunjavanje uvjeta populacija Unije, odnosno 35% stanovništva, ili  $\frac{3}{4}$  manjine potrebne za ispunjavanje uvjeta o broju država, odnosno 45% država. Zatim, od 1. travnja 2017. godine, manjina čini 55% stanovništva ili 55% članica koje čine blokirajuću manjinu.

## 4.2. Novi sustav Predsjedništva

Kako bi se postigla veća učinkovitost funkcioniraju Vijeća došlo je do promjene i u šestomjesečnom rotirajućem Predsjedništvu. Nova odluka slijedi da Vijeće Europske unije ne predsjedava svih deset konfiguracija Vijeća<sup>57</sup>. Naime, Viski predstavnik predsjedavat će Vijećem za vanjske poslove, zatim na čelu, neformalne, Euroskupine<sup>58</sup> nalazi se predsjednik odabran od strane njegovih kolega na mandat od dvije i pol godine. Ostalih devet konfiguracija i dalje će biti vođene kroz sustav šestomjesečnog predsjedanja. Ugovor

---

<sup>56</sup> Deutsche Welle (www.dw.com (2020). *The EU Treaty: The Ioannina Compromise Explained* [online] Dostupno na: <https://www.dw.com/en/the-eu-treaty-the-ioannina-compromise-explained/a-2827025> (Datum pristupa: 13. kolovoza 2021.).

<sup>57</sup> Deset konfiguracije čine: Opći poslovi; Vanjski poslovi; Ekonomska i financijska pitanja; Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača; Konkurentnost koja se tiče unutarnjeg tržišta, industrije, istraživanja i svemira; Promet, telekomunikacije i energija; Poljoprivreda i ribarstvo; okoliš; Obrazovanje, mladi, kultura i sport.

<sup>58</sup> Europa.eu. (2017). *Euroskupina*. [online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/eurogroup/> (Datum pristupa: 12. kolovoza 2021.).

također predviđa da predsjedništvo Vijeća drže unaprijed uspostavljene skupine od tri države članice, takozvano timsko predsjedništvo ili trio-predsjedništvo, na razdoblje od 18 mjeseci. Također se utvrđuje da će predstavnici država članica u Vijeću redosljedom predsjedati svim sastavima Vijeća s izuzetkom konfiguracije Vanjskih poslova, na period od 6 mjeseci<sup>59</sup>. Dakle, zadržava se sustav šestomjesečnog Predsjedništva, uključujući određene izmjene. Osim toga, po pitanju izmjene rotirajućeg sustava predsjedanja Vijećem donesena je određena fleksibilnost, točnije za izmjenu je potrebna odluka kvalificirane većine Europskog vijeća, za razliku od prethodne potrebe za službenom izmjenom Članka 203. UEZ uz ratifikaciju država članica.

Važno je napomenuti da je Lisabonski ugovor od Ustava preuzeo i odluku o uvođenju nove funkcije Predsjednika Europskog vijeća koje je izazvalo zabrinutost radi mogućnosti sukoba funkcija Predsjedništva Europskog vijeća i Predsjedništva Vijeća Europske unije, te otežavanja učinkovitosti Unije.

## **5. EUROPSKA KOMISIJA**

Europska komisija je političko i izvršno tijelo Europske unije koje poduzima inicijative usmjerene na promicanje integracije, jamči poštivanje pravnih akata Unije te provodi političke odluke. Uz to što se smatra srcem Europske unije, priroda njezina djelovanja opisuje se i kao motor integracije te čuvar ugovora. Kada je riječ o glavnim zadacima Komisije, u to se ubrajaju izvršne ovlasti koje, međutim, ovise o nacionalnim tijelima država članica kako bi izvršile provedbu takvih propisa. Za razliku od toga, Komisija donosi velik broj provedbenih potpropisa koji jamče učinkovitu provedbu propisa Vijeća Europske unije<sup>60</sup>. U svrhu kontrole donošenja takvih provedbenih propisa razvijen je sustav takozvane komitologije<sup>61</sup>, te se kroz 3 vrste odbora<sup>62</sup>, sastavljenih od predstavnika svih članica uz predsjedavanje predsjednika Komisije, utječe na konačni sadržaj propisa Komisije. Uz to, Komisija ima i značajne nadzorne ovlasti koje joj daju pravo prozvati i

---

<sup>59</sup> Griller, S., Ziller, J. (2008.). str 69-70.

<sup>60</sup> Sabathil, G., Joos, K., Keßler, B. (2008.). str 6.

<sup>61</sup> Sabathil, G., Joos, K., Keßler, B. (2008.). str 34-35.

<sup>62</sup> Tri odbora su: savjetodavni čija je zadaća, kako ime kaže, savjetovati Komisiju kakve propise donijeti; zatim upravljački koji su osnovani 1962. godine u svrhu provedbe Zajedničke poljoprivredne politike; te regulatorni odbori, osnovani u svrhu uspostave zajedničke vanjske carine u vrijeme stvaranja carinske unije.

uputiti tužbu Europskom sudu za svako kršenje odredbi osnivačkih ugovora. Kada je riječ o predlaganju propisa, glavnu ulogu ima upravo Komisija kao jedino tijelo<sup>63</sup> koje priprema prijedloge propisa, te ih predaje Vijeću i Parlamentu na raspravu i kasnije usvajanje, te također je jedino tijelo koje taj prijedlog može povući ili zatražiti njegovu preinaku tijekom zakonodavnog postupka<sup>64</sup>. Iza prava pripreme i predlaganja propisa stoji stav da Komisija, kao tijelo s navise supranacionalnih svojstava, u najvišoj mjeri brani zajedničke interese Unije. Nadalje, Europska komisija djeluje i na području vanjske politike Unije po primjeru njezina djelovanja pri uspostavljanju dubljih veza između Unije i Sjedinjenih Američkih Država tijekom devedesetih godina, no njezina pozicija limitirana je ovlastima Vijeća, Visokog povjerenika Unije za vanjske odnose i sigurnosnu politiku te Europskog vijeća.

Kada je riječ o njezinu sastavu<sup>65</sup>, Komisija se sastoji od povjerenika, poslanih od strane država članica Unije uz potvrdu Vijeća i Parlamenta<sup>66</sup>, koji djeluju iz Bruxellesa za vrijeme petogodišnjeg mandata, a njihov broj se mijenjao kroz povijest. Prvotno je bila riječ o njih 9 do 1973. godine, zatim se taj broj povećava na 13 do 1981. godine, da bi 1986. godine Komisija porasla za još jednog povjerenika. Godine 1995. ponovno dolazi do promjene, te broj raste na 17, zatim 2004. godine na njih 20. Do stupanja na snagu Ugovora iz Nice sve članice su imale pravo na jednog člana uz iznimku da su velike države članice<sup>67</sup> imale dva zastupnika u Komisiji. Spomenutim Ugovorom broj povjerenika ograničava se na 27 tako da svaka od članica ima pravo na jednog povjerenika u Komisiji. Međutim, takav sastav trajat će sve do stupanja promjena predviđenih Lisabonskim ugovorom<sup>68</sup>. Odluke na sjednicama Komisije donose se prema kolegijalnom načelu što znači da svi povjerenici stoje iza odluke, iako za nju nisu glasovali, no većina je prevagnula. Treba napomenuti da je svaki od povjerenika odgovoran za određeno polje te se nalazi na čelu opće uprave<sup>69</sup> koja pokriva isto područje<sup>70</sup>. Uz to, imaju kabinet u kojemu se nalazi 3-7 stručnjaka koji su zaslužni za pripremanje za sjednice te odrađivanje poslova iz njihova opsega. Važno je

---

<sup>63</sup> Jedna od iznimki ovog svojstva Komisije jest činjenica da je Lisabonskim ugovorom uvedena Europska građanska inicijativa koja dopušta dovoljnom broju građana Unije da zatraže prijedlog za koji je potreban pravni akt Europske unije. Detaljnije opisano u poglavlju 3.3.

<sup>64</sup> Craig, P., De Burca, G. (2008.) str. 38.

<sup>65</sup> Detaljnije u poglavlju 5.1.

<sup>66</sup> Sabathil, G., Joos, K., Keßler, B. (2008.) str 36.

<sup>67</sup> Pod pojmom velike države članice podrazumijevaju se Njemačka, Francuska, Italija, Velika Britanija i Španjolska.

<sup>68</sup> Detaljnije u poglavlju 5.1. Sastav Europske komisije.

<sup>69</sup> Opća uprava ili generalna direkcija dio je unutarnje strukture Komisije uz glavno tajništvo, privremene i stalne odbore stručnjaka te ostale zajedničke službe i urede. Uz unutarnju, strukturu čini i politička struktura koja podrazumijeva predsjednika te povjerenike i njihove kabinete.

<sup>70</sup> McCormick, J. (2002.) str 92.

napomenuti da iako Europski parlament nema mogućnost smijeniti povjerenike, može izglasati nepovjerenje i na taj način raspustiti Komisiju. Iako je ideja o ograničenom sastavu Komisije, predstavljena u Ustavu, napuštena kako bi se osigurala ratifikacija od strane Irske, Lisabonski ugovorom ipak je obnovljeno nekoliko drugih reformi koje je pretpostavljao Ustavni ugovor koje će imati veliki utjecaj na rad Komisije.

## 5.1. Sastav Europske komisije

Ugovor iz Nice 2000. godine pripremio je novi protokol do proširenja Unije na 27 članica<sup>71</sup>. Ta promjena je zahtijevala da se, već spomenute, velike članice odreknu dodatnog povjerenika kako bi se Komisija sastojala od jednog državljanina iz svake članice<sup>72</sup>. No, kada se Unija proširi na 27 članica primjenjivat će se nove odredbe koje zahtijevaju da Komisija ima manje članova od broja članica te da Vijeće jednoglasno odluči o veličini Komisije. Kako bi se osigurala efikasnost Komisije, Lisabonskim ugovorom odlučeno je da se smanji broj povjerenika te da on ne odražava broj članica. Razlog tomu bila je nužnost za efikasnom komunikacijom i odlučivanjem koje je postajalo sve teže kako se Unija širila. Štoviše, prethodnom sastavu Komisije prigovaralo se i to što je ona tijekom koje kreira i utječe na europske interese, a kao takvo ne treba odražavati nacionalne interese svojih država, te stoga nema potrebe za povjerenikom iz svake države članice Unije. Takvoj odluci usprotivile su se brojne manje države Unije, a jedna od njih je i Irska kojoj je kao ustupak, kako bi se postigla pozitivna odluka na referendumu o Lisabonskom ugovoru, izrečeno da se broj povjerenika neće smanjivati s njih 27 te je uvedena formula 26+1 kojom država koja ne dobije mjesto povjerenika, dobiva mjesto Visokog predstavnika Unije.

Prema Lisabonskom ugovoru, prva Komisija prema njegovim odredbama stupa na snagu 1. studenoga 2014. godine, te će se smanjiti na dvije trećine ukupnog broja članica, osim u slučaju da Europsko vijeće jednoglasno ne odluči promijeniti tu brojku.

---

<sup>71</sup> Sabathil, G., Joos, K., Keßler, B. (2008.). str 35.

<sup>72</sup> Griller, S., Ziller, J. (2008.) str 73.

## 5.2. Izbor predsjednika Komisije

Nadopunom Članka 17. Ugovora o Europskoj uniji uređuje se postupak imenovanja predsjednika Komisije. On kaže da kvalificiranom većinom Europsko vijeće Parlamentu predlaže kandidata za predsjednika Komisije koji odobrava njihov prijedlog ili stavlja veto na isti, a u slučaju da Europsko vijeće ne dobije nužnu većinu, u roku od mjesec dana predlažu novog kandidata, te Parlament djeluje po istom protokolu kao i prethodno i u slučaju odobravanja apsolutne većine zastupnika, izabran je predsjednik Europske komisije<sup>73</sup>. Potom, novo odabrani predsjednik, u suglasnosti s Vijećem, pred Parlament predstavlja svoj tim, te nakon odobrenja Europsko vijeće kroz kvalificiranu većinu proglašava njihovo stupanje na dužnost<sup>74</sup>. Važno je napomenuti da je na izborima za predsjednika Komisije 2014. godine uveden je dodatni sistem od strane Europskog parlamenta, kroz kojega nakon nominacije kandidata od strane svake europske političke stranke, vodeća stranka ima pravo predložiti kandidata Parlamenta kao voditelja Povjerenstva<sup>75</sup>.

## 5.3. Suglasnost o izboru Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku

Kao novina Lisabonskog ugovora predstavljena je i ažurirana uloga Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Ova pozicija prvenstveno je uvedena Amsterdamskim ugovorom kada je naglašeno da bi tajnik Vijeća trebao predstavljati Uniju u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, a prvu takvu ulogu dobio je Javier Solana<sup>76</sup>. Međutim, Lisabonski ugovor zadržao je inicijalnu odluku neuspješnog Ustavnog ugovora da se spoje uloge povjerenika za vanjske poslove i visokog predstavnika, te time nastaje uloga Visokog predstavnika Unije za vanjske odnose i sigurnosnu politiku kakvu danas poznajemo. Do promjena nije došlo samo u njegovu nazivu nego i njegovim

---

<sup>73</sup> Griller, S., Ziller, J. (2008.) str 75.

<sup>74</sup> Piris, J-C. (2010.). str 229.

<sup>75</sup> How are the Commission President and Commissioners appointed? (2014). [online] Europa.eu. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/8/how-are-the-commission-president-and-commissioners-appointed> (Datum pristupa 23. kolovoza 2021.).

<sup>76</sup> Javier Solana Madariaga na toj dužnosti bio je nešto više od 10 godina, njegova nasljednica je Catherine Ashton koja je djelovala za vrijeme Barrosove druge Komisije. Potom, u razdoblju od 1. studenoga 2014. do 30. studenoga 2019. godine poziciju Visokog predstavnika zauzima Federica Mogherini, a trenutno, od 1. prosinca 2019. godine djeluje Josep Borrell Fontelles.

ovlastima i djelovanjima. Visoki predstavnik sada predsjedava Vijećem za vanjske poslove, potpredsjednik je Komisije, on koordinira zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku kao i obrambenu politiku, predstavlja Uniju na međunarodnim forumima, a ujedno je bio i glavni tajnik Zapadnoeuropske unije<sup>77</sup>. Osim toga, djeluje i na području Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) tako što je odgovoran za imenovanje njezina osoblja, kontrolu vanjske politike, te ima pravo predlaganja i kontroliranja proračuna. U njegovu djelovanju potpomaže mu, gore spomenuta, Europska služba za vanjsko djelovanje.

Kada je riječ o imenovanju Visokih predstavnika Unije na mandat od 5 godina, naj snažnju ulogu ima Europsko vijeće<sup>79</sup> koje ga imenuje kroz sustav kvalificirane većine uz suglasnost predsjednika Komisije gdje će biti potpredsjednik, no potrebno je da ga odobri Parlament nakon ispitivanja<sup>80</sup>.

Kako bi se ograničila koncentracija moći u rukama Visokog predstavnika, u Ugovoru je sadržano nekoliko načela njegova ograničenja. Primjerice, Visoki predstavnik može djelovati samo na temelju uputa od strane ministara vanjskih poslova. Zatim, bit će odgovoran Vijeću Europske unije i Europskom vijeću koje će imati mogućnost okončati njegov mandat. Također, njegove ovlasti bit će veoma slične onima koje je obavljao povjerenik za vanjske poslove, te će stoga svojim postupcima biti vezan uz Komisiju. Kao prednost uvođenja ove pozicije ističe se to što neće postojati dvije osobe koje pokrivaju isto područje politike, a pritom imaju kontrolu nad različitim dijelovima iste. Zaključno, davanjem određenog dijela kontrole nad vanjskom i sigurnosnom politikom u jednu osobu trebalo bi omogućiti veću koherentnost u načinu na koji se očituje zajednička politika Europske unije.

---

<sup>77</sup> Zapadnoeuropska unija osnovana je 17. ožujka 1948. godine u svrhu zajedničke obrane kao i suradnje u područjima gospodarstva, kulture i socijalnih pitanja od strane Belgije, Francuske, Velike Britanije, Nizozemske i Luksemburga, potom joj se pridružuju i Italija i Njemačka, 1990. godine Portugal i Španjolska te 1995. Grčka. Bila je povezana s Europskom unijom u smislu da država koja predsjedava Unijom ujedno predsjedava Zapadnoeuropskom unijom osim ako je riječ o državi koja nije punopravna članica. Zapadnoeuropska unija prestaje postojati 2011. godine.

<sup>78</sup> Laursen, F. (2012.). str 149-151.

<sup>79</sup> Anghel, S., Drachenberg, R. (2019.). str. 6.

<sup>80</sup> Europska komisija (2016.) [online] Dostupno na: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr) (Datum pristupa: 12. kolovoza 2021).

## 6. ZAKLJUČAK

Završni rad nastojao je ispitati institucionalne promjene nastale stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Kako bi se postigao cilj rada, nastojalo se dati odgovor na niz pitanja poput koja od institucija Europske unije je imala najviše koristi od Lisabonskog ugovora, zatim kakve promjene su uvedene po pitanju Parlamenta, Komisije i Vijeća, te jesu li one i danas na snazi. Ujedno su i potvrđene dvije, u uvodu, navedene hipoteze. Poboļšana je uloga Parlamenta kroz izjednačenje njegove uloge s Vijećem u procesu donošenja odluka, te je on "apsolutni pobjednik" reforme na temelju splava novih ovlasti.

Lisabonski ugovor predstavio je snažan iskorak u europskom integracijskom procesu. Pokazatelj je da je Unija izašla iz faze razvoja, te, s obzirom na političke okolnosti i krizu nastalu nakon odbijanja Ustavnog ugovora, možemo reći da je Lisabonski ugovor postigao daleko više no što se od njega inicijalno očekivalo.

Međutim, desetljeće koje je uslijedilo nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora obilježeno je s nekoliko ozbiljnih kriza, prvenstveno ekonomskom i financijskom, a zatim i migracijskom krizom i krizom vladavine prava te krizom uzrokovanom Brexitom. Naime, postavljaju se brojna pitanja poput onih je li ugovor bio učinkovit za Uniju i je li zadovoljio sve političke potrebe i izazove, kao i pitanje je li ugovor primijenjen onako kako je izvorno predviđeno. Uz to, ističu se i nedoumice zašto je on i dalje posljednji ugovor Europske unije kada se ona posljednjih godina suočava s velikom količinom problema koji nisu riješeni, pa čak ni zaintrigirani Lisabonskim ugovorom, a niti prethodnima.



## LITERATURA

1. Anghel, S., Drachenberg, R. (2019.). *The European Council under the Lisbon Treaty: How has the institution evolved since 2009?* Brussels: European Parliamentary Research Service
2. Auers, D. et al. (2012.). *Citizens' Initiative in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
3. Bruton, J. (2018). *The Lisbon Treaty, the Irish Referendum and Implications for the European Union: What Next?* [online] Europeaninstitute.org. Dostupno na: <https://www.europeaninstitute.org/index.php/8-reference-center/background-briefs/12-the-lisbon-treaty-the-irish-referendum-and-implications-for-the-european-union-what-next-speech-text-in-extenso> (Datum pristupa: 11. kolovoza 2021.).
4. Čapeta, T. (2010.). Europska unija po Lisabonskom ugovoru. *HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, 1 (10). str. 35–47.
5. Carrera, S., Guild, E. (2015). *Implementing the Lisbon Treaty: Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs*. Brussels: European Parliament.
6. Church, C., Phinnemore, D. (2006.). *Understanding the European Constitution: An introduction to the EU Constitutional Treaty*. New York: Routledge.
7. Craig, P., De Burca, G. (2008.). *EU LAW: Text, Cases and Materials*. Peto izdanje. New York: Oxford University Press Inc.
8. Craig, P., De Burca, G. (2017.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* United Kingdom: Oxford University Press.
9. CVCE.EU. (2016). *Evolution of qualified majority voting in the Council*. [online] Dostupno na: [https://www.cvce.eu/en/obj/evolution\\_of\\_qualified\\_majority\\_voting\\_in\\_the\\_council-en-091ecbcb-7f7d-4772-ac95-9c51b041a7ff.html](https://www.cvce.eu/en/obj/evolution_of_qualified_majority_voting_in_the_council-en-091ecbcb-7f7d-4772-ac95-9c51b041a7ff.html) (Datum pristupa 12. kolovoza 2021.).
10. Democracy International e.V. (2013). *EU Citizens' Initiative*. [online] Dostupno na: <https://democracy-international.org/eu-citizens-initiative> (Datum pristupa: 18. kolovoza 2021).

11. Deutsche Welle (www.dw.com (2020). *The EU Treaty: The Ioannina Compromise Explained* [online] Dostupno na: <https://www.dw.com/en/the-eu-treaty-the-ioannina-compromise-explained/a-2827025> (Datum pristupa: 13. kolovoza 2021.).
12. Eumonitor.eu. (2016). *Agreement procedure (ACC) - EU monitor*. [online] Dostupno na: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bi4zutqzf> (Datum pristupa: 19. kolovoza 2021.).
13. Eurofound. (2013). *Co-decision procedure*. [online] Dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/co-decision-procedure> (Datum pristupa: 17. kolovoza 2021.).
14. Europa.eu. (2011). *Ratification of Parliament's 18 additional MEPs completed*. [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20100223BKG69359&language=EN> (Datum pristupa: 16. kolovoza 2021.).
15. Europa.eu. (2012). *Everything you need to know about ACTA*. [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20120220FCS38611&format=XML&language=EN> (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).
16. Europa.eu. (2017). *Euroskupina*. [online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/eurogroup/> (Datum pristupa: 12. kolovoza 2021.).
17. Europa.eu. (2020). *Kvalificirana većina*. [online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (Datum pristupa 13. kolovoza 2021.).
18. Europa.eu. (2020). *Pregovori o dugoročnom proračunu EU-a*. [online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/negotiating-the-long-term-eu-budget/> Datum pristupa: 21. kolovoza 2021.).
19. Europa.eu. (2021). *Ugovor iz Lisabona* [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona> (Datum pristupa: 11. kolovoza 2021.).

20. European Citizens' Initiative. (2014). *One of us*. [online] Dostupno na: [https://europa.eu/citizens-initiative/one-us\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/one-us_en) (Datum pristupa 20. kolovoza 2021).
21. European Commission (2021). *Press corner*. [online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_21\\_3298](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_3298) (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).
22. Europska građanska inicijativa. (2015). *Ne vivisekciji*. [online] Dostupno na: [https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection\\_hr](https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection_hr) (Datum pristupa 20. kolovoza 2021.).
23. Europska komisija (2016.) [online] Dostupno na: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr) (Datum pristupa: 12. kolovoza 2021).
24. Europski parlament: *Koliko ima zastupnika u EP-u?* (2021). [online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/faq/12/koliko-ima-zastupnika-u-ep-u> (Datum pristupa: 19. kolovoz 2021.).
25. Griller, S., Ziller, J. (2008.). *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Austria: Springer-Verlag Wien.
26. How are the Commission President and Commissioners appointed? (2014). [online] Europa.eu. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/8/how-are-the-commission-president-and-commissioners-appointed> (Datum pristupa 23. kolovoza 2021.).
27. Institut Jacques Delors. (2020). *Qualified majority voting from the Single European Act to present day: an unexpected permanence - Institut Jacques Delors*. [online] Dostupno na: <https://institutdelors.eu/en/publications/qualified-majority-voting-from-the-single-european-act-to-present-day-an-unexpected-permanence/> (Datum pristupa: 14. kolovoza 2021.).
28. Kaczynski, P., Kurpas, S., o Broin, P. (2008.). *Ratification of the Lisbon Treaty: Ireland is not the only problem*. European Policy Institute Network. Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/11475/> .
29. Kaczynski, P., Kurpas, S., o Broin, P. (2008.). *Ratification of the Lisbon Treaty: Ireland is not the only problem*. European Policy Institute Network. Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/11475/>

30. Keil, K., Maršić, T. (2008.). *The Ratification of the Lisbon Treaty in the Czech Republic: An EU-Sceptic under Pressure*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
31. Laursen, F. (2012.). *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
32. Maciej Kacyński, P. et al (2010.). *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the institutional Innovations*. Ceps, Egmont. European Policy Centre.
33. Matei, A., Ciora, C., Stelian Dumitru, A., Ceche, R. (2019.). *Efficiency and Effectiveness of the European Parliament under the Ordinary Legislative Procedure*. Administrative Sciences. 9 (70).
34. McCormick, J. (2002.). *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Drugo izdanje. Hampshire: Palgrave Macmillan.
35. Nakić, M., i Dukić, P. (2014). Uloga građana u suvremenom društvu i Europska građanska inicijativa (EGI), *Međunarodne studije*, 14(1), str. 9-20. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/143056> (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).
36. Piris, J-C. (2010.). *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
37. *Right to water: attend the first EP hearing for a Citizens' Initiative*. [online] Europa.eu. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20140204STO34708/right-to-water-attend-the-first-ep-hearing-for-a-citizens-initiative> (Datum pristupa: 20. kolovoza 2021.).
38. Sabathil, G., Joos, K., Keßler, B. (2008.). *The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies*. London: Kogan Page.
39. UK in a changing Europe. (2020). *What is qualified majority voting?* [online] Dostupno na: <https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-qualified-majority-voting/> (Datum pristupa 11. kolovoza 2021. ).