

HISTORIJSKA DIMENZIJA NASTANKA I RAZVOJA UPRAVNIH ORGANA EUROPSKE UNIJE

THE HISTORICAL DIMENSION OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE BODIES OF THE EUROPEAN UNION

Rusmir Musa¹, Nermin Lapandić²

¹ Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, rusmir.musa@fu.unsa.ba

² Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, nermin.lapandic@fu.unsa.ba

Sažetak

Europska unija (EU) je ekonomska i politička zajednica, međuvladina i supranacionalna zajednica europskih država, nastala kao praktičan rezultat procesa saradnje i integrativnih procesa započetih 1951. godine između šest država (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska). Izuzetno značajna globalna institucionalna organizacija država sa oko 450 miliona stanovnika, te je potpuno jasno da ista predstavlja veoma značajan ekonomsko (broj konzumenata roba i usluga) – socijalni (broj stanovnika) potencijal. Formalno – pravni okvir koji definira etabliranje kao i funkcionalne principe Europske unije je normiran elementima Komunitarnog prava, što praktično predstavljalo kompletan sistem pravnih pravila koji uređuju kompletan sistem društvenih odnosa u okviru Europske unije. Navedeni pravni elementi su uglavnom konsenzualnog, odnosno ugovornog karaktera i imaju supremaciju nad nacionalnim zakonodavstvima država članica Europske unije što je također konsenzualni princip.

Ključne riječi: Europska unija, Komunitarno pravo, Konsenzualni karakter

Abstract

The European Union (EU) is an economic and political community, an intergovernmental and supranational community of European states, created as a practical result of the process of cooperation and integration processes initiated in 1951 between six states (Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands). An extremely significant global institutional organization of states with about 450 million inhabitants, it is clear that it represents a very significant economic (number of consumers of goods and services) - social (number of inhabitants) potential. Formally - the legal framework that defines the establishment and functional principles of the European Union is regulated by elements of Community law, which practically represents a complete system of legal rules that regulate the complete system of social relations within the European Union. The above-mentioned legal elements are mainly consensual, or contractual in nature, and have supremacy over the national legislation of the European Union member states, which is also a consensual principle.

Keywords: European Union, Community law, Consensual character

1. UVOD

Europska unija (EU) je ekonomska i politička zajednica, međuvladina i supranacionalna zajednica europskih država, nastala kao praktičan rezultat procesa saradnje i integrativnih procesa započetih 1951. godine između šest država (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska). Iako nedvojbeno, izvore Europske unije možemo tražiti mnogo ranije, za većinu eksperata političko-pravne provencijencije, ista je posljedica političke i ekonomske atmosfere nastale neposredno nakon II. svjetskog rata.¹ Konkretno, okolnosti koje su prethodile II. svjetskom ratu te one u kojima se Europa našla nakon njegovog okončanja su praktična ilustracija činjenice da univerzalizam i sila nerijetko imaju izuzetno blisku zajedničku poveznicu. Regionalno povezivanje i integracijski procesi među državama na tlu Europe, dovelo je do etabliranja novog tipa organizacije sa jasnim elementima naddržavnosti.² Vjekovima, Europa je bila poprište krvavih sukoba. U razdoblju između 1870. i 1945., Francuska i Njemačka su ratovala međusobno čak tri puta. Brojni europski lideri su se praktično uvjerali kako je najefikasniji način da se trajno očuva mir između ovih zemalja, da ih se ekonomski i politički ujedini. Navedeno je bio idejni osnov za konkretne prijedloge od strane tadašnjih vodećih političara u smjeru budućih integrativnih procesa. Ideja vodilja je bila da se predmetni procesi zasnivaju na poštivanju univerzalnih principa kao što su osiguranje i poštivanje mira i blagostanja, jedinstvo i jednakost, međusobna solidarnost i dr. U najkraćem, Europska unija je u formalno – pravnom smislu veoma specifična organizaciona struktura, koja *de facto* posjeduje veliki broj nadnacionalnih institucija sa širokom lepezom ovlaštenja da donose veoma značajne odluke od zajedničkog interesa za članice Europske unije, posjeduje vlastiti izvor finansiranja te vlastitu sudsku vlast. Izuzetno značajna globalna institucionalna organizacija država sa oko 450 miliona stanovnika, te je potpuno jasno da ista predstavlja veoma značajan ekonomsko (broj konzumenata roba i usluga) – socijalni (broj stanovnika) potencijal.

Formalno – pravni okvir koji definira etabliranje kao i funkcionalne principe Europske unije je normiran elementima Komunitarnog prava, što praktično predstavlja kompletan sistem pravnih pravila koji uređuju kompletan sistem društvenih odnosa u okviru Europske unije. Navedeni pravni elementi su uglavnom konsenzualnog, odnosno ugovornog karaktera i imaju supremaciju nad nacionalnim zakonodavstvima država članica Europske unije što je također konsenzualni princip.³

¹ Nevenko Misita, Osnovi prava Europske unije, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008.

² Edina Šehrić, Organizacija uprave u Bosni i Hercegovini, Srebrenik, 2023.

³ Izvor: www.european-union.europa.eu

Shodno prednje navedenoj legislativi, konstituisano je i egzistira sedam osnovnih komunitarnih institucija o kojima kroz rad slijedi detaljnija elaboracija. Neophodno je još jednom akcentirati izvore na kojima počiva pravo Europske unije a koji će biti u fokusu predmetnog istraživanja:

- primarno zakonodavstvo (osnivački ugovori – opća pravna načela),
- sekundarno zakonodavstvo (pravno obavezujući akti – uredbe, direktive, odluke, pravno neobavezujući akti, delegirani akti – provedbeni akti te drugi akti – preporuke i mišljenja, međuinstitucionalni sporazumi),
- međunarodni sporazumi,
- opća pravna načela,
- konvencije zaključene među državama članicama (međunarodni sporazumi),
- sudska praksa Suda pravde Europske unije.

Bitno je naglasiti da Europska unija posjeduje pravnu sposobnost u međunarodnom pravnom prometu. Ista je ustanovila vlastiti pravni poredak odvojen od nacionalnih zakonodavstava država članica te od elemenata međunarodnog prava pa je tako sam po sebi izvor prava. Posebno bitno u segmentu analize prava Europske unije je činjenica da isto može biti neposredno izvršivo na sudovima država članica („neposredan učinak“) te da se zakoni država članica mogu smatrati neprimjenjivim ukoliko su u koliziji sa pravom Europske unije. Pravo Europske unije postaje dio pravnog sistema svake od država članica. Propisi Europske unije se objavljuju u Službenom glasniku Europske unije dostupnom putem platforme EURLEX. Kada se analizira historijska dimenzija nastanka i funkcioniranja Europske unije, nezaobilazna je uloga tadašnjeg ministra vanjskih poslova Francuske Roberta Šumana (Robert Schuman). Vođen idejom uspostavljanja trajnog mira i definitivnog prevazilaženja francusko – njemačke konfrontacije, on u proljeće 1950. godine predlaže uspostavljanje posebne institucionalne strukture (Visoka vlast), koja bi direktno bila nadležna za regulaciju sistema proizvodnje uglja i čelika u Francuskoj i Njemačkoj, i ista bi bila potpuno otvorena za pristup ostalih europskih država.⁴ Navedeni projekat je predstavljen kao početak federalizacije Europe. Simbolično, dan održavanja konferencije za štampu na kojoj je ministar Šuman prezentirao ideju i plan realizacije tj. 09.05.1950. godine, je označen kao Dan ujedinjene Europe. Već naredne godine je ideja konvertirana u odgovarajući Ugovor koji je potpisan i ratifikovan od strane šest država (Europska zajednica za uglj i čelik).⁵

⁴ Iza prezentacije koju je u javnosti iznio ministar Šuman, u stvarnosti stoji Žan Mone (Jean Monnet), službenik u Ministarstvu vanjskih poslova Francuske, kasnije i prvi predsjednik Visoke vlasti, Promocija lika i djela Žana Monea na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banja Luci, juli 2019.

⁵ <http://publikations.europa.eu>

2. UGOVORI O EUROPSKOJ UNIJI

2.1 Ugovor o osnivanju zajednice za ugljen i čelik (Pariški ugovor)

Integrativni procesi koji su u svojoj osnovi imali za cilj da prije svega preveniraju moguće buduće konfrontacije među državama na tlu Europe (ugovorom je predviđeno da niti jedna od potpisnica ne može samostalno proizvoditi naoružanje), dobile su svoj prvi institucionalni okvir nakon ratifikacije Ugovora o osnivanju zajednice za uglj i čelik. Ovaj ugovor se često naziva i Pariški ugovor jer je potpisan u Parizu 18.04.1951. godine a stupio je na pravnu snagu 23. jula. 1952. godine. Ovim pravnim aktom je učinjen pionirski korak u segmentu integrativnih procesa između šest država (Belgija, Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg i Nizozemska), u cilju organiziranja slobodnog kretanja uglja i čelika te omogućavanja slobodnog pristupa izvorima proizvodnje.

Pored osnovne intencije za uspostavu slobodnog tržišta, Ugovorom o osnivanju zajednice za uglj i čelik je etabliрана i odgovarajuća institucionalna struktura koja istom daje dodatnu pravnu snagu. Isto se odnosi na uspostavu četiri institucije i to: dvije sa ovlaštenjima odlučivanja (Visoka vlast i Vijeće ministara) te dvije sa ovlaštenjima nadzora (Parlamentarna skupština i Sud).⁶

Visoku vlast čini devet članova. Radi se o stručnjacima potpuno neovisnim u odnosu na nacionalne vlade i industriju i iste imenuju vlade država potpisnica. Visoka vlast ima ovlasti za područja koja obuhvataju provedbena i kontrolna pitanja te ona vezana za donošenje odluka i kao takva se smatra i zakonodavnim tijelom.

Savjet ministara čine predstavnici nacionalnih vlada, nadležni ministri, a pored konsultativne i zakonodavne uloge, ovo tijelo koordinira i aktivnosti država članica Visoke vlasti.

Sud čini devet sudija čiji je osnovni zadatak tumačenje i primjena odredaba Ugovora.⁷ U konačnici, a slijedom fundamentalističke metode tj. stavaranja zajedničkih interesa i praktične solidarnosti među zemljama Europe, krajnja intencija je sve bližih političkih veza i potencijalno uspostava određene vrste saveznog ili konfederalnog jedinstva. U prednje navedenom periodu su evidentirani i pokušaji nastavka integrativnih procesa prvenstveno u području odbrane i sigurnosti te politike, ali iste nisu doživjele praktičnu primjenu prvenstveno iz razloga što pojedine države nisu bile saglasne da prenesu dio svog suvereniteta na supranacionalni nivo.

Pojašnjenja radi, političko-ekonomska pozadina navedenih procesa se svodi na

⁶ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Nihada Jeleč, Osnovni podaci o EU, Sarajevo, 2014.

⁷ Saima Lojić, Filozofski fakultet Sarajevo, Odsjek za povijest, Diplomski rad, Sarajevo, 2018.

sljedeće: uz potrebe osiguranja mira i ekonomske obnove, kao zajedničkog obzira za sve države, intencija Francuske je prvenstveno okončanje vjekovnog rivaliteta sa Njemačkom, cilj Njemačke je vraćanje međunarodnog kredibiliteta, Italija je planirala uspostaviti unutrašnju političku stabilnost, dok je za zemlje BENELUX-a kao i „malih“ vanjskotrgovinski orijentiranih zemalja, riječ o potrebi aktivnog sudjelovanja u procesu odlučivanja.

2.2 Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju (Rimski ugovor)

Nastavak integrativnih procesa na tlu Europe je usmjeren prvenstveno na područje ekonomije sa krajnjim ciljem uspostave jedinstvenog tržišta i vladavine prava. To praktično znači da se svako djelovanje zajedničkih institucija temelji na potpisanim ugovorima i da su isto odobrile sve zemlje potpisnice na bazi dobrovoljnosti i demokratije. Na inicijativu prvenstveno zemalja BENELUX-a uslijedio je nastavak pregovora u cilju proširenja polja saradnje. Posljedica navedenog je da su u Rimu 1957. godine (Rimski ugovori) osnovane Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euroatom). EEZ-om je utemeljeno zajedničko tržište i carinska unija među državama potpisnicama. Pored navedenog, akcenat je i na uspostavljanju sloboda kretanja za ljude, robe, usluge i kapital. Kolokvijalno, EEZ je poznata kao „zajedničko tržište“. Države potpisnice su se usaglasile da će ukinuti sve carinske tarife tokom dvanaestogodišnjeg prelaznog razdoblja. Do njih je došlo 1968. godine, a u isto vrijeme je uspostavljena zajednička carinska tarifa za sve proizvode koji su dolazili iz trećih zemalja. Ugovorom o Europskoj uniji (1992-1993) EEZ je preimenovana u Europsku zajednicu te je kao takva postala dijelom prvog stupa Europske unije – stup Zajednica. Etablirane su osnovne institucije EEZ-e: Europski parlament, Vijeće ministara, Europska komisija, Europski sud pravde i Europska investiciona banka. Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (Euroatom ili EA) je primarno usmjeren na stvaranje neophodnih uslova za efikasan razvoj atomske energije, njenu distribuciju među državama potpisnicama te prodaju viškova energije na međunarodnom tržištu.⁸ Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju definira zajedničku politiku u segmentu istraživanja, sigurnosnih standarda, investicija i postrojenja, snabdijevanja rudom i gorivom, primjene atomske energije, vlasništva nad fisionim materijalom, međunarodnu saradnju u oblasti nuklearne energije te uspostavu zajedničkog tržišta u predmetnoj oblasti.⁹

⁸ Euroatom se u literaturi sreće i kao EAEC – European Atomic Energy Community, vidjeti Lenaerts i dr. 1999.

⁹ Nevenko Misita, Osnovi prava Europske unije, Sarajevo, 2008.

2.3 Ugovor o spajanju

Praktična primjena elemenata Rimskog ugovora je definirala nekoliko pravaca neophodnih za dodatnu institucionalnu efikasnost formiranih institucija Europske unije. Posljedica navedenog je i novi Ugovor potpisan u Briselu (Bruxelles) 08.04.1965. godine. Mnogi teoretičari ovaj Ugovor smatraju značajnim formalnim iskorakom ka modernoj Europskoj uniji. Osnovna intencija predmetnih aktivnosti je bila formalno-pravno objedinjavanje tri zajednice koje su egzistirale i to: Europske zajednice za uglj i čelik (EZUČ), Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Europske zajednice za atomsku energiju (EZA ili Euroatom). Osnovne značajke Ugovora o spajanju u institucionalnom smislu su da je izvršena racionalizacija institucija koje su do tada egzistirale, spajanjem njihovih izvršnih tijela te su nastali novi nistitucionalni nivoi kako slijedi: Vijeće Europskih zajednica (današnje Vijeće Europske unije) zaniijenilo je Posebno Vijeće ministara EZUČ, Komisiju EEZ i Komisiju EUROATOMA. Bitno je naglasiti da je ustanovljen i jedinstveni administrativni proračun za institucije Europske zajednice i isti je obuhvatio izdatke svih institucija osim finansijskih izdataka za istraživanje i razvoj u okviru Ugovora o Euroatomu. Pored navedenog, formirana je i jedinstvena uprava sa jedinstvenim pravilima funkcioniranja. Istim ugovorom je definirano i privremeno sjedište izvršnih tijela Europske zajednice, a to je Brisel. Osnivački ugovori, uključujući i Ugovor o spajanju, bez svake sumnje su oblikovali temelje moderne Europske unije. Isto predstavlja ključni korak u procesu integracija europskih institucija i stvaranju zajedničkih okvira za saradnju i razvoj unutar Europske unije.¹⁰ Ovaj Ugovor je stavljen van pravne snage, sa izuzetkom Protokola od 08.04.1965. o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, Ugovorom iz Amsterdama potpisanim 02. 10. 1997. godine.¹¹

2.4 Jedinstveni Europski akt

Prva značajnija modifikacija Rimskog ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici je realizirana donošenjem i potpisivanjem Jedinstvenog Europskog akta 1986. godine. Predmetni dokument je potpisalo devet država članica 17.02.1986. godine u Luxemburgu, a Danska, Italija i Grčka 28.02.1986. godine u Hagu. Navedeni pravni akt je posljedica sveprisutnih intencija za dodatno uređenje odnosa prvenstveno u ekonomskom smislu na način da se potpuno harmonizuju propisi koji regulišu unutrašnje tržište među državama potpisnicama. Istim aktom su u institucionalnom smislu učinjeni novi kvalitativni koraci na način da su definirane nove nadležnosti Europske Zajednice u različitim oblastima i to: socijalne politike,

¹⁰ Vlada Crne Gore, Kancelarija za Europske integracije, Priručnik za prevođenje pravnih akata, Podgorica, 2022.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR>

gospodarske i socijalne kohezije, istraživanja i tehnološkog razvoja, zaštite okoliša. Pored navedenog, akcentirana je i saradnja u oblasti vanjskih poslova, proširene su ovlasti Europskog parlamenta te je pojednostavljen proces donošenja odluka u Vijeću ministara. Bitno je naglasiti nekoliko veoma bitnih značajki vezanih za sadržaj Jedinstvenog Europskog akta u smislu novog institucionalnog ustrojstva. *Prva* se odnosi na proširenje ovlasti Unije koja je realizirana na dva načina: - uspostavljanjem jedinstvenog unutrašnjeg tržišta te uspostavom novih ovlasti u segmentu socijalne i monetarne politike, okoliša, vanjske politike, ekonomske i socijalne kohezije te istraživanja i tehnološkog razvoja. *Druga* odrednica se odnosi na izmjene u sistemu odlučivanja u Vijeću ministara gdje je uveden jednoglasni sistem glasanja u četiri važne oblasti: - izmjena zajedničke carinske tarife, sloboda pružanja usluga, sloboda kretanja kapitala i zajednička politika pomorskog i zračnog saobraćaja. *Treća* osobenost ovog akta je novina u sistemu odlučivanja i mnogo veća uloga Europskog parlamenta koji je dobio ovlaštenja za odlučivanje u slučajevima definiranja elemenata sporazuma Zajednice o proširenju i sporazuma o pridruživanju kao i pojačana institucionalna saradnja sa Vijećem ministara.¹² Iz izloženog je jasna intencija zemalja potpisnica da se dodatno podigne nivo institucionalizacije procesa kako u segmentu odlučivanja, tako i u praktičnoj primjeni donesenih odluka prioritarno na ekonomskom i političko-pravnom polju.

2.5 Ugovor o Europskoj uniji (Mastrihtski ugovor)

Ugovorom iz Maastrichta, čiji je još službeni naziv i Ugovor o Europskoj uniji, utemeljen je sistem funkcioniranja Europske unije kakav danas poznajemo. Sam Ugovor je potpisan 07.02.1992. godine u Mastrihtu odakle je i kolokvijalno ime istog. Uopće, pojam Europska unija je prvi put uveden ovim Ugovorom koji je kao nova faza u segmentu integrativnih procesa stupio na pravnu snagu 1993. godine. Predmetnim Ugovorom su postavljeni prošireni ciljevi ekonomske i monetarne unije, ustanovljena je jedinstvena valuta, trasirana je zajednička vanjska i sigurnosna politika, uvedeno je državljanstvo Unije te je potencirana uska saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Europska unija je jedina organizacija ove vrste na svijetu koju je zbog svoje specifičnosti jako teško definirati na adekvatan način. To je u institucionalnom smislu organizacija koja je u stalnoj dinamici te se konstantno nadograđuje kao formalno-pravnom, tako i u praktičnom segmentu. Upravo je Ugovor o Europskoj uniji jedan od pokazatelja pomenutih procesa. Bitno je naglasiti nekoliko najbitnijih činjenica koje definiraju predmetne procese a to je saradnja među članicama u oblasti Europskog državljanstva, definirana je zajednička vanjska i sigurnosna politika te je na viši nivo podignuta saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Ugovor je potpisalo 12 država,

¹² Luka Knežević, Lisabonski ugovor i Europska unija, Veleučilište u Šibeniku, Upravni odjel, 2021.

postavljeni su temelji za uvođenje eura (omogućeno je uvođenje jedinstvene europske valute te je osnovana Europska centralna banka i Europski sistem centralnih banaka), Definirani su kriteriji koje države aspirantice moraju ispuniti prije uvođenja eura, Omogućeno je čvršće povezivanje europskih država.¹³ Ugovorom o Europskoj uniji su definirane same vrijednosti Unije te njeni ciljevi. Kako se navodi u uvodnim odredbama Ugovora, Unija se temelji na vrijednostima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava, poštivanju ljudskih prava i prava manjina. Definirani su i osnovni ciljevi Unije koji se ogledaju kroz promicanje mira, njezinih vrijednosti i blagostanja njezinih naroda, osiguranje slobode, sigurnosti i pravde bez unutrašnjih granica, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, sprečavanje socijalne i svakog drugog oblika diskriminacije, podrška privredne, socijalne i teritorijalne kohezije. Evidentno se radi o širokom spektru temeljnih vrijednosti koji su garantovani Ugovorom i isti predstavlja osnov za dalje Europske integrativne procese.

2.6 Amsterdamski ugovor

Nastavak integracijskih procesa na tlu Europe i dodatno nistitucionalno ustrojstvo je doživjelo svoj kontinuitet potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama. Sam Ugovor je posljedica aktivnosti međuvladine konferencije započete u Torinu 1996. godine, dok su ga ministri vanjskih poslova zemalja članica potpisali zvanično u novembru 1997. godine. Meritum Ugovora je donio veoma značajne izmjene i u samoj institucionalnoj strukturi Unije te je istovremeno pojednostavljen sistem donošenja odluka u komunitarnim institucijama. Samim Ugovorom su predviđene i mogućnosti uvođenja sankcija državi ukoliko ista eventualno prekrši osnovna načela na kojima je zasnovana Europska unija. Napomene radi, članom 6. Ugovora o Europskoj uniji, ista je zasnovana na čelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i vladavine prava.¹⁴ U praksi se radi o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji te Ugovora o osnivanju Europskih zajednica. Konkretno intervencije u smislu izmjena i dopuna se odnose na sve osnovne stubove Unije i to: - Europska zajednica – U Ugovor su unijete odredbe vezane za borbu protiv diskriminacije i pristup informacijama od javnog značaja te su definirane nove nadležnosti u oblasti energetike, turizma i civilne zaštite i životne sredine kao i javnog zdravlja. Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Etabilirana je funkcija visokog predstavnika unije za vanjsku i sigurnosnu politiku, uvedeni se novi instrumenti zajedničkih akcija, stavova i strategija. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova – Četiri ranije definirane slobode su dobile komunitarni karakter i prenijete su u I. stub kao njegov sastavni

¹³ Klaus-Dieter Borchardt, Abeceda prava Europske unije, Luksemburg, 2010.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN>

dio, šengenski sporazum je inkorporiran u pravo Europskih zajednica. Shodno navedenim izmjenama i dopunama, II. stub Europske unije je preimenovan u Policijsko-pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Iz prednje elaboracije je jasno da Amsterdamski ugovor ne spada u kategoriju osnivačkih. Njegov doprinos se u prvom redu ogleda u dogradnji osnivačkih ugovora odnosno komunitarnog prava.¹⁵

2.7 Ugovor iz Nice

Europsko Vijeće je usaglasilo osnovne elemente Ugovornog odnosa početkom decembra 2000. godine u Nici, a isti je potpisan 26.02.2001. godine, te je stupio na pravnu snagu 01.02.2003. godine. Predmetnim Ugovorom su izvršene krucijalne pripreme za proširenje Europske unije i pristup novih članica (10 novih država je pristupilo u punopravno članstvo 2004. godine a još dvije 2007. godine). Do potpisivanja ovog ugovora postojao je niz pitanja koja su zahtijevala jedoglasnost prilikom donošenja odluka što je usporavalo planirane procese i činilo Europsku uniju neefikasnom. Praktično, Ugovorom je izvršena reforma u sistemu funkcioniranja institucija Europske unije u cilju podizanja funkcionalnog sistema u proširenom sastavu. U praktičnom smislu se radi o dopunama Ugovora iz Maastrichta i Rima. Ugovorom je uvedeno glasanje kvalifikovanom većinom u Europskom savjetu, uklonjen je nacionalni veto u mnogim oblastima te je Europski parlament ovlašten da bira predsjednika Europske komisije. Pored navdenog, formalizovani su principi saradnje koji su prvi put pomenuti još u Amsterdamskom ugovoru, ograničena je veličina buduće Europske komisije i Europskog parlamenta te je reformisan sistem glasanja na način da isti proporcionalno odražava broj stanovnika država članica dajući veću pravnu snagu glasovima velikih zemalja. Nakon uspostave Specijalnih predstavnika i prava Europske komisije da pregovara po svim pitanjima u ime i za račun svih država članica, Ugovor iz Nice je osnažio sistem zajedničke vanjske i sigurnosne politike te trasirao put za donošenje Ustava Europske unije.¹⁶

2.8 Lisabonski ugovor

Sveprisutna ustavna inicijativa u okviru Europske unije doživjela je svoj praktični iskorak održavanjem referendumu u državama članicama. Nepremostiva prepreka nastavku ustavnih procesa na tlu Europe, na opće iznenađenje je bio negativan rezultat referendumu u Nizozemskoj i Francuskoj. Opća nastojanja da se prevlada očigledna novonastala političko-pravna kriza, rezultirali su kompromisnim rješenjem postignutim na zasjedanju Europskog savjeta u Briselu 2007. godine. Doneseni su veoma precizni zaključci u pogledu budućih aktivnosti.

¹⁵ Barbara Huber, *Corpus Juris* i Amsterdamski ugovor, Croatia, Novembar 2000.

¹⁶ Zečević Slobodan, *Institucionalno prilagođavanje Europske unije*, Članak, 2001.

Konačan usaglašeni tekst je od strane šefova država i vlada potpisan u Lisabonu 13.12.2007. godine pod preciznim nazivom Lisabonski ugovor o dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o Europskoj zajednici (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*). Tretiranim aktom je Ugovor o osnivanju Europske zajednice preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije. Ugovorom je stvorena nova institucionalna struktura u cilju podizanja nivoa efikasnosti i transparentnosti institucija Europske unije te se osigurava viši nivo parlamentarnog nadzora. Istim Ugovorom nije konkretizovana supremacija nad nacionalnim zakonodavstvima ali je uz isti priložena izjava sa mišljenjem pravnih eksperata Vijeća u kojem se apostrofira dotadašnja ustaljena sudska praksa Suda Europske unije po tom pitanju. Prvi put se detaljno pojašnjavaju ovlasti Unije navodeći tri vrste nadležnosti: isključiva nadležnost za donošenje akata od strane Unije, podijeljena nadležnost koja podrazumijeva donošenje pravno obavezujućih akata od strane država članica ukoliko to nisu prethodno učinile institucije Unije, te pomoćna nadležnost ^{koja} podrazumijeva situaciju kada institucije Europske unije usvajaju mjere za podršku politika potpunosti izjednačen sa Savjetom Europske unije te isti koordinirano obavljaju zakonodavnu i budžetsku funkciju. Uvođenjem novog institucionalnog sistema u elemente Europske unije, stvorile su se realne pretpostavke za nastavak eurointegracija i proširenja Europske unije.¹⁷

3. UMJESTO ZAKLJUČKA: EUROPSKA UNIJA KAO FORMALNO-PРАВNA KATEGORIJA ILI KAO INTEGRATIVNI PROCES

Europska unija de facto posjeduje svoju pravnu osobnost te posjeduje vlastiti pravni poredak koji je u isto vrijeme separatan u odnosu na norme međunarodnog prava. Pravni sistem Europske unije ima neposredan ili posredan učinak na zakone država članica te je u isto vrijeme dio formalno-pravnog sistema svake od država članica. Europska unija je *sui generis* institucija i sama po sebi je izvor prava. Ukupan pravni poredak, pa tako i upravne institucije koje egzistiraju u okviru Europske unije su posljedica konsequalnih odnosa država članica i istim sistemom je uspostavljen „sistem dobrog upravljanja u okviru Europske unije“. Europska unija se primarno temelji na vladavini prava i u okviru iste je uspostavljen zaokružen sistem pravne zaštite i pravnih postupaka koji omogućavaju Sudu Europske unije da preispituje zakonitosti akata institucija Europske unije. Osnivački ugovori i opća pravna načela se nalaze na vrhu hijerarhije pravnih normi te predstavljaju primarno zakonodavstvo. Na nižem pravnom nivou se nalazi sekundarno zakonodavstvo koje mora biti u skladu sa aktima i Ugovorima koji su mu pravno

¹⁷ Europska komisija, Opća uprava za tisak i komunikacije, Publikacije Europske unije, B-1049, Bruxelles, 2009.

nadređeni. Sud Europske unije je osnovni tumač prava Europske unije koje ima supremaciju nad nacionalnim zakonodavstvima država članica što je potvrđeno i sudskim predmetima „van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen i Costa/ENEL”.¹⁸ Mnogi teoretičari političko – pravne provencijencije se slažu da se sama Europska unija i njene institucije predstavljaju veoma moćan integrativni kapacitet. Institucije Europske unije svoj integrativni kapacitet crpe iz osnivačkih Ugovora čiji sadržaji čine i elemente primarnih pravnih izvora. Sam proces stabilizacije i pridruživanja se zasniva na tezi da je to put prema izgradnji integrativne veze između država aspirantica za članstvo u Europskoj uniji i ostalih država članica. Kako pomenute države imaju zajedničko da se nalaze na europskom kontinentu, evidentno je da iste imaju i određene sličnosti ali i veoma uočljive razlike. Upravo je osnovna intencija europskih integrativnih procesa smanjenje prisutnih ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje trenutno postoje između europskih regija. Sa osnovnim ciljem smanjenja prisutnih prije svega ekonomskih diskrapanci među državama na tlu Europe, u okviru Europske unije su formirani i Kohezijski fondovi čija se sredstva koriste na bazi Operativnog programa Regionalne konkurentnosti i kohezije.¹⁹ Predmetni procesi u proteklom periodu bez obzira na krajnju intenciju idejnih tvoraca, nisu bili lišeni političko – pravnih i sigurnosnih zapreka. Najeklatantniji primjeri su Katalonija (Španija), Velika Britanija koja je u konačnici i istupila iz sistema Europske unije, te agresija Rusije na Ukrajinu što je neminovno dovelo do novih prije svega sigurnosnih procesa i nove globalne sigurnosne paradigme. Isto je mobiliziralo sve prije svega ekonomske kapacitete država članica u smjeru jačanja vojnih kapaciteta te redefiniranja zajedničkog odbrambenog sistema država članica Europske unije.²⁰ U pokušaju određivanja integracijaskih pretpostavki za kvalitet suživota stalno turbulentnoj, nadnacionalnoj Europskoj uniji, zajedničke temeljne vrijednosti koje dijele stanovnici Europe jedan su od najbitnijih značajki. Evidentno je da proklamirane vrijednosti Europske unije još uvijek nemaju svoj realni izraz u europskoj stvarnosti, nego su iste za sada zamijenjene drugim, prije svega ekonomskim ali u novije vrijeme i sigurnosnim interesima.

¹⁸ www.europarl.europa.eu, Izvori i područje primjene prava Europske unije.

¹⁹ Božana Bešlić i drugi, Upravljanje EU projektima, Zagreb, 2014.

²⁰ Goran Matošević, Integrativni kapacitet Evropske unije, Niš, 2018.

Bibliografija

Knjige:

1. Bašić, N., *Pravni i politički sistemi EU*, Pravni fakultet Bihać, 2004.
2. Bešlić, B., i dr. *Upravljanje EU projektima*, Zagreb, 2014.
3. *Bijela knjiga Evropske unije*, Sarajevo, 2000.
4. Džananović Mirašćija, N. *Uvod u vanjsku politiku Europske unije*, FPN, Sarajevo, 2018.
5. Đerđa, D. *Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji*, PF Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2007.
6. Đerđa, D. *Osnove upravnog prava Europske unije*, Rijeka, 2012.
7. Džombić, I. *Evropska unija - prošlost, sadašnjost, budućnost*, Friedrich-Ebert-Stiftung Sarajevo, 2010.
8. Gašparović, A. *Geneza Europske unije*, Ekonomski fakultet u Osijeku, 2023.
9. Gilli, G. A. *Kako se istražuje, Vodič o društvenim istraživanjima*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1974.
10. Jeleč, N. *Osnovni podaci o EU*, Sarajevo, 2014.
11. Jovančević, R. *Ekonomika i ekonomske politike Europske unije*, grupa autora, Ekonomski fakultet Zagreb, 2021.
12. Klapan, J. *Institucije Europske unije*, Veleučilište u Šibeniku, 2016.
13. Knežević, L. *Lisabonski ugovor i Europska unija*, Veleučilište Šibenik, 2021.
14. Korpić I., Musa, A., Lalić Novak G. *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
15. Kukić, S., Demirović, M. *Metodologija znanstvenoistraživačkog rada društvenih znanosti*, Pravni fakultet, Bihać, 2003.
16. Matošević G. *Integrativni kapacitet Evropske unije*, Niš, 2018.
17. Misita, N. *Osnovi prava Europske unije*, Magistrat, Sarajevo, 2003.
18. Musa, A. *Europski upravni prostor: Približavanje*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, 2006.

Listovi i članci:

1. Europski parlament: Informativni članci o Europskoj uniji, 2023.,
2. Osnove sustava europske unije, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Zagreb, 2023.,
3. Vlada Crne Gore, Kancelarija za Europske integracije, Priručnik za prevođenje pravnih akata, Podgorica, 2022.
4. World Justice Project Report looks at Country-level Performance on UN SDG Civil Justice Indicator, July 12, 2023.

Internet stranice i adrese:

1. <https://european-union.europa.eu>
2. <https://irmo.hr>, osnovne informacije o EU
3. <https://www.dw.com>
4. <https://www.coe.int>.
5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR>

6. europarl.europa.eu
7. [w.w.w. link4cooperation.ba/o-europskoj uniji/](http://w.w.w.link4cooperation.ba/o-europskoj-uniji/)
8. [mvep.gov.hr/institucije – europske – unije/](http://mvep.gov.hr/institucije-europske-unije/)