

Izv. prof. dr. sc. Boris Ljubanović*
Blanka Matković**

Pregledni znanstveni rad
UDK 342.9:342.41(4-67 EU)
351.95: 342.41(4-67 EU)
Primljeno: siječanj 2015.

LISABONSKI UGOVOR – O NJEGOVOJ STRUKTURI I ASPEKTIMA UTJECAJA NA UPRAVNO PRAVO I JAVNU UPRAVU

Sažetak: Nakon izlaganja o Lisabonskom ugovoru i promjenama koje je on donio, autori se bave razgraničenjem ovlasti između Europske unije i država članica, odnosno područja u kojima Europska unija ima isključivu nadležnost, podijeljenu nadležnost s državama članicama te područja u kojima ima ovlast podupiranja, koordiniranja ili dopunjavanja djelovanja država članica. Razmatra se o načelima koja se odnose na podjelu nadležnosti između Europske unije i država članica. Raspravlja se o nedostatku ovlasti Europske unije da organizira javnu upravu država članica, iako te javne uprave provode njezine obvezujuće pravne akte, uz zahtjev da ta provedba bude usklađena i učinkovita. Izlaže se o načelima europske javne uprave.

Ključne riječi: Lisabonski ugovor, nadležnosti, ovlasti Europske unije, ovlasti država članica, administrativna autonomija, administrativna suradnja, javna uprava, europska načela javne uprave

1. OPĆENITO O LISABONSKOM UGOVORU

Nakon što tzv. Ustavni ugovor Europske unije (ili tzv. prvi Ustav Europske unije), potpisan u Rimu 29. listopada 2004., nije stupio na snagu zbog negativnog ishoda referenduma o njegovoj ratifikaciji u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine, Konferencija vlada država članica izradila je i potom usuglasila tekst novog Ugovora. On je potpisan u Lisabonu 13. prosinca 2007., a naziva se Reformski ugovor ili Lisabonski ugovor. Stupio je na snagu 1. prosinca 2009., nakon što su ga ratificirale sve države članice.¹ Za razliku od Ustavnog ugovora koji se opredijelio za zamjenu svih važećih Osnivačkih ugovora novom pravnom osnovom Europske unije, Lisabonski ugovor se priklonio izmjenama Osnivačkih ugovora tj. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o Europskoj zajednici. Pri tome potonje navedeni ugovor dobiva naziv Ugovor o funkcioniranju Europske unije

* Dr. sc. Boris Ljubanović, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Stjepana Radića 13, 31000 Osijek.

** Blanka Matković, studentica Specijalističkoga diplomskog stručnog studija javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Stjepana Radića 13, 31000 Osijek.

1 Izjašnjava se na referendumu za Lisabonski ugovor predviđela je svojim Ustavom jedino Irska. Ona je prihvatila taj ugovor tek na ponovljenom referendumu u listopadu 2009., nakon jamstva koje joj je pružilo Europsko vijeće.

(Treaty on the Functioning of the European Union), što znači da se zadržava samo naziv Europska unija koja ima pravnu osobnost.² Prema članku 1. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji "Unija se temelji na ovom Ugovoru i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (...). Ta dva Ugovora imaju istu pravnu vrijednost. Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu."

Među promjenama koje donosi Lisabonski ugovor posebno treba istaknuti one koje se odnose na jačanje položaja i uloge institucija Europske unije. Kao što je poznato, Ugovor o Europskoj uniji potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992. (stupio je na snagu 1. studenog 1993.) temeljio se na tri tzv. stupa, s tim da je samo prvi stup (dotadašnje Europske zajednice) imao nadnacionalno obilježje te stoga i veći utjecaj tijela Europske unije na donošenje odluka, dok su se drugi stup (suradnja u vanjskoj i sigurnosnoj politici) i treći stup (pravosudna i policijska suradnja)³ temeljili na međusobnoj suradnji koja je pružala mogućnost veće uloge država članica u odlučivanju sve do odbijanja primjene donesene odluke.⁴ Lisabonskim ugovorom ostvareno je spajanje trećeg stupa s prvim stupom, a to znači i širenje nadnacionalne metode odlučivanja. Jačanju europske integracije i stvaranju "još bliže unije" (*even closer union*) pridonose i druge promjene predviđene Lisabonskim ugovorom, među kojima je širenje nadležnosti Europskog suda,⁵ te u okviru trećeg stupa donošenja direktiva umjesto okvirnih odluka.

2. OVLAŠTI UNIJE I DRŽAVA ČLANICA

Polazeći od shvaćanja da treba jasnije razgraničiti ovlašt između Unije i država članica, Lisabonski ugovor određuje područja u kojima Unija ima isključivu nadležnost, podijeljenu nadležnost s državama članicama te područja u kojima ima ovlašt podupiranja, koordiniranja ili dopunjavanja djelovanja država članica. Prema članku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije isključivu nadležnost Unija ima u carinskoj uniji, utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, monetarnoj politici za države članice čija je valuta euro, očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike te zajedničkoj trgovinskoj politici. Isključiva nadležnost Unije obuhvaća i sklapanje međunarodnog sporazuma kad je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg. Podijeljena nadležnost između Unije i država članica postoji, prema članku 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u unutarnjem tržištu, socijalnoj politici za aspekte utvrđene ovim Ugovorom, ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, poljoprivredi i ribarstvu, osim očuvanja morskih bioloških resursa, okoliša, zaštiti potrošača, prometu, transeuropskim mrežama, energetici, području slobode, sigurnosti i pravde te zajedničkoj brizi za sigurnost u pitanjima javnog zdravstva za aspekte utvrđene ovim Ugovorom. Unija ima ovlašt podupirati, koordinirati ili dopunjavati djelovanja država članica, prema članku 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u područjima zaštite i poboljšanja zdravlja ljudi, industrije, kulture, turizma, obrazovanja mladih i sporta, civilne zaštite te administrativne suradnje.

2 Usp. čl. 47. Ugovora o Europskoj uniji.

3 Treći stup je 1997. godine preimenovan u "Policijska i sudska suradnja u kaznenim stvarima" (Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters – PJCCM) jer je dio njegovih poslova bio prebačen u prvi stup.

4 Rijječ je o tzv. "klauzuli o izuzeću" (*out clause*).

5 Nadležnost Europskog suda proširena je na slučajeve iz područja pravosudne i policijske suradnje, uz iznimku propisanu u čl. 276. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Kada je riječ o isključivoj nadležnosti Unije, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice mogu to činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija. Ovo je važan, a prema nekim autorima i najvažniji dio pravnog poretka Europske unije.⁶ Kada je riječ o podijeljenoj nadležnosti, pravno obvezujuće akte u tom području mogu donositi i usvajati Unija i države članice. Države članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost, odnosno ponovno ju izvršavaju u mjeri u kojoj je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost.⁷

3. NAČELA KOJA SE ODOSE NA PODJELU NADLEŽNOSTI IZMEĐU UNIJE I DRŽAVA ČLANICA

Ugovor o Europskoj uniji formulira načela koja se odnose na podjelu nadležnosti između Unije i država članica i to: načelo dodjeljivanja, načelo supsidijarnosti i načelo proporcionalnosti. Načelo dodjeljivanja zahtijeva da Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji zadržavaju države članice (članak 5. stavak 2.). Načelo supsidijarnosti traži da u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije (članak 5. stavak 3.). Načelo proporcionalnosti postavlja zahtjev da sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Unije (članak 5. stavak 4.). Institucije Unije postupaju na način utvrđen Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Tim je Protokolom propisana obveza dostavljanja nacrtu zakonodavnih akata Unije nacionalnim parlamentima istodobno kada i zakonodavcu Unije. Svaki takav nacrt mora sadržavati detaljnu izjavu kojom se omogućuje ocjena sukladnosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ta izjava posebno treba sadržavati ocjenu financijskog utjecaja prijedloga, a u slučaju direktive ocjenu njezinih učinaka za pravila koja države članice moraju prihvatiti, uključujući prema potrebi i regionalno zakonodavstvo. Razlozi za zaključak da se cilj Unije može bolje ostvariti na razini Unije obrazlaže se s pomoću kvalitativnih i, kad god je to moguće, kvantitativnih pokazatelja. Pri tome se posebno uzima u obzir potreba da se svako opterećenje, financijsko ili administrativno, koje nastaje za Uniju, nacionalne vlade, regionalne ili lokalne vlasti, gospodarske subjekte i građane svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjerno cilju koji se treba ostvariti. Svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam dana do dana dostavljanja nacrtu zakonodavnog akta na službenim jezicima Unije uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem se navodi zašto dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti.⁸

O povredi načela supsidijarnosti zakonodavnim aktom Unije odlučuje Sud Europske unije, u postupku koji u skladu s člankom 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije pokreću ili o kojem izvješćuju države članice suglasno svojem pravnom poretku u ime nacionalnog parlamenta

6 V. pobje Schwartz, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 3. i d.

7 V. članak 2. stavak 1. i 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

8 Protokolom (riječ je o Protokolu br. 2.) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti koji se kao i drugi protokoli prilaže Lisabonskom ugovoru, propisan je potreban broj glasova nacionalnih parlamenata koji smatraju da zakonodavni akt nije u skladu s načelom supsidijarnosti kada se nacrt toga akta mora preispitati, kao i potreban broj članova zakonodavnog tijela (Europski parlament i Vijeće) koji smatraju to isto, kada se prijedlog zakonodavnog akta više ne razmatra.

ili njegova doma. Postupak može pokrenuti i Odbor regija ako je pri donošenju odnosnog akta Ugovorom o funkcioniranju Europske unije predviđeno savjetovanje s tim Odborom.⁹

4. ADMINISTRATIVNA AUTONOMIJA I ADMINISTRATIVNA SURADNJA

Dioba ovlasti između Unije i država članica odražava se i na razgraničenje ovlasti tijela Unije naspram upravnih tijela država članica, a na taj način i na oblikovanje europskog upravnog prostora. Naime, iz naših izlaganja o nadležnostima Unije vidljivo je da ona nema ovlast kreirati model uređenja javne uprave i zahtijevati da ga države članice primijene. Treba reći da ni *acquis communautaire* Unije ne sadrži izričita pravila o organiziranju javnih uprava zemalja članica. Ili, drugim riječima, ne postoje gotova europska rješenja o tome kako dosegnuti modernu i uspješnu javnu upravu. Načelo administrativne autonomije država članica prihvaćeno je odredbom članka 291. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u kojem stoji: "Države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije". Ovdje je riječ o "implementacijskom deficitu" (Koprić) stoga što Unija nema ovlast organizirati javnu upravu država članica, iako te javne uprave provode njezine obvezujuće pravne akte, uz zahtjev da ta provedba bude usklađena i učinkovita.

Spomenuti deficit nastoji se otkloniti ili ublažiti na način predviđen u člancima 197. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Prema odredbi članka 197., koji ima naziv "Administrativna suradnja", učinkovita provedba prava Unije od strane država članica, koja je bitna za pravilno funkcioniranje Unije, smatra se pitanjem od zajedničkog interesa. Unija može poduprijeti napore koje države članice ulažu kako bi poboljšale svoju administrativnu sposobnost za provedbu prava Unije. Takvo djelovanje može uključivati olakšavanje razmjene informacija i javnih službenika kao i podupiranje programa osposobljavanja. Nijedna država članica nije obvezna koristiti se tom potporom. Europski parlament i Vijeće, odlučujući uredbama u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, u tu svrhu utvrđuju potrebne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Odredbom o kojoj je ovdje riječ pruža se mogućnost jačanja upravnih kapaciteta nacionalne javne uprave, tj. poboljšanja njezine sposobnosti provođenja prava Unije.¹⁰ Ideja "izvršnog federalizma", suglasno kojoj akte Unije u pravilu izvršavaju javne službe država članica, osim ako je to povjereno tijelima Unije, ostvaruje se i danas.¹¹ Važnost toga pitanja, kako to naglašava nizozemski autor Maartje Verhoeven, ne smije se podcijeniti jer se primjena prava Unije ponajprije odvija u nacionalnim upravnim odlukama, od

9 V. čl. 8. Protokola cit. u bilj. 7.

Za odluke Suda zbog povrede načela supsidijarnosti v. npr. predmet 804/79 *Commission v United Kingdom* (1981) ECR 01045.; Case C-376/98 *Germany v European Parliament Council* (2000) ECR I-8419,

Za rješenje složenog pitanja je li neku materiju potrebno normirati na europskoj ili nacionalnoj razini v. V. Bogdamer, *Federalism and the Nature of the European Union*, u K. Nicolaidis, S. Weatherill (ur.) *WHOSE EUROPE? NATIONAL MODELS AND THE CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION*, Papers of a Multi-disciplinary Conference held in Oxford in April 2003, str. 49., 53.

10 Poblize o upravnim kapacitetima Europske unije v. Ivan Koprić, *Europski upravni prostor – ispunjavanje europskih standarda u državama članicama i kandidatima*, u knjizi: *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012., str. 167.–171.

11 Usp. Koprić, *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, br. 1/14, str. 18.

kojih vrlo mali broj završava u sudskim postupcima. Dakle, djelotvornost prava Unije u praksi u velikoj mjeri ovisi o njegovoj primjeni od strane nacionalnih upravnih tijela.¹²

Prema članku 291. stavak 2. i 3. kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i slučajevima iz članaka 24. i 26. Ugovora o Europskoj uniji.¹³ Za te potrebe Europski parlament i Vijeće uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, unaprijed utvrđuju pravila i opća načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji.

5. NAČELA EUROPSKE JAVNE UPRAVE

Razmatranja o europskom upravnom prostoru svode se ponajviše na određena načela europske javne uprave. To su sljedeća načela:

- a) Vladavina prava (*Rule of Law*) znači postupanje prema pravu, odnosno zakonu, s tim da podrazumijeva i određene zahtjeve koji se tiču sadržaja Ustava. Važna je za djelovanje uprave jer isključuje arbitrarno odlučivanje, a zahtijeva dosljedno ostvarivanje zakonitosti, diobu vlasti, pravično i nepristrano upravno postupanje, sudski nadzor uprave i dr.
- b) Pouzdanost i predvidljivost. Pouzdanost znači odsutnost arbitrarnosti u djelovanju javne uprave, što se postiže poštovanjem temeljnog načela pravne države (*Rechtsstaat*) – djelovanje preko prava i u skladu s pravom. Predviđenost znači da se unaprijed može ocijeniti kakva će biti odluka upravnog tijela. Predvidljivo, sigurno i jasno upravno ozračje posebno cijene strani, ali i domaći ulagači. Za primjenu ovih načela potreban je brz upravni postupak i profesionalnost upravnih službenika, koja se postiže odgovarajućim sustavom regrutiranja i napredovanja te korektnim materijalnim nagrađivanjem.
- c) Otvorenost i transparentnost. Otvorenost znači da moraju postojati uvjeti za nadziranje javne uprave izvana, a transparentnost da uprava sama po sebi mora biti “prozirna” za mogućnost kontroliranja. Na taj se način štiti javni interes jer se smanjuje mogućnost donošenja loših odluka, mita i korupcije, ali se zaštićuje i interes građana jer se otvara mogućnost osporavanja upravnih odluka.
- d) Odgovornost. Odgovornost znači: prvo, da uprava mora odgovorno donositi svoje odluke i biti sposobna obrazložiti ih te drugo, da uprava mora odgovarati za svoje odluke, za etičnost svoga rada. Riječ je o odgovornosti glede konkretnih odluka i djelovanja upravnih službenika. Nadzor nad radom uprave može biti unutarnji, interni (tzv. interne kontrole) i izvanjski (preko tužiteljstva, suda, ombudsmana i parlamenta).
- e) Učinkovitost i djelotvornost. Ovdje nije riječ o sinonimima. Učinkovitost, naime, znači “dobar omjer između korištenih sredstava i postignutih rezultata”, a djelotvornost znači “sposobnost javne uprave da postigne ciljeve i nađe rješenja za pitanja od javnog interesa”. Načelo učinkovitosti ostvaruje se sve širom praksom ugovaranja, koncesioniranja i delegiranja javnih usluga privatnim tvrtkama (ceste, luke, telefonija, otpad i dr.), kao i izlaskom nekih javnih službi na tržište te na taj način i konkurenciju s privatnim sektorom.

¹² M. Verhoeven, *The Constanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, 2011., str. 47.

¹³ Spomenuti članci odnose se na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.

Postoje, međutim, i neka druga načela koja su prihvaćena u svakoj demokratskoj javnoj upravi, a odnose se na javne službenike te na kvalitetu propisa i postupaka.

Načela koja se odnose posebno na javne službenike jesu sljedeća:

- a) Nepristranost. Ovo načelo ima dva aspekta. Prvi je da vjerski i svjetonazorski pogledi nositelja javnih ovlasti te njihove društvene veze, osobni i obiteljski interesi ne smiju utjecati na sadržaj upravnih odluka i propisa u tom smislu da budu pristrani. Drugi aspekt nepristranosti jest intelektualna neovisnost nositelja javne ovlasti u odnosu prema nadređenima. On ima pravo odbiti izvršiti nalog nadređenog službenika koji je očito nezakonit ili bi se njegovim izvršenjem počinito kažnjivo djelo.
- b) Lojalnost. Ovo načelo zahtijeva: prvo, da je predlagatelj dužan nadređenim službenicima, kad god je to moguće, ponuditi više različitih rješenja i ukazati na posljedice tih rješenja; te drugo, da nalozi podređenim službenicima moraju biti jasni i nedvosmisleni, s točno određenim mandatom (ovlaštenjem) i sredstvima koja treba koristiti.
- c) Materijalna nezainteresiranost. Ovo se načelo manifestira kao odsutnost korupcije od strane upravnih službenika te odsutnost kumuliranja javne službe i privatne djelatnosti koje dovode do sukoba javnog i privatnog interesa.
- d) Diskrecija i suzdržanost. Riječ je o načelu koje traži da se službenik javne uprave suzdrži od komentiranja svog profesionalnoga rada i iznošenja činjenica iz privatne sfere korisnika javnih usluga.

Načela koja se odnose na kvalitetu propisa i postupaka jesu jasnoća, jednostavnost i što manje formalnosti. Glavni je cilj upravnog djelovanja biti na usluzi građanima, a to je moguće samo ako su propisi razumljivi, a upravni postupak jednostavan i s minimumom formalnosti.

Za djelovanje javne uprave važne su odredbe članaka 2. i 6. Ugovora o Europskoj uniji. Prema članku 2. "Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca." Prema članku 6. "Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (...)" (stavak 1.); "Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (...)"

Što se ostvarivanja zahtjeva iz Lisabonskog ugovora u hrvatskoj javnoj upravi tiče, nedostaci se ponajprije odnose na upravne kapacitete, tj. sposobnost javne uprave da udovolji zahtjevima provođenja europske javne politike i europske stečevine (*acquis communautaire*), ponajviše stoga što nisu usvojeni standardi koji se odnose na službenički sustav (depolitizacija službenika i javne uprave, sustavno osposobljavanje javnih službenika, sustav karijernog napredovanja, plaće javnih službenika i njihov status).

Na ovome mjestu ne možemo raspravljati o europskim standardima upravnog postupanja i upravnog sudovanja.¹⁴ Možemo, međutim, posve općenito konstatirati da su ti standardi barem na normativnoj razini usvojeni, važećim hrvatskim propisima koji normiraju odnosnu materiju.¹⁵

¹⁴ Detaljnije o tim standardima v. Koprić, rad cit. u bilj. 10., str. 160.–174.

¹⁵ Riječ je o Zakonu o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/2009) te Zakonu o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/2010, 143/2012).

6. ZAKLJUČAK

Lisabonskim ugovorom od 13. prosinca 2007. (stupio je na snagu 1. prosinca 2009.) značajno su izmijenjeni Osnivački ugovori, tj. Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o Europskoj zajednici. Potonji ugovor dobiva naziv Ugovor o funkcioniranju Europske unije te se na taj način zadržava samo naziv Europska unija koja ima pravnu osobnost. Unija se temelji na spomenutim ugovorima koji imaju jednaku pravnu vrijednost.

Lisabonskim ugovorom ojačane su ovlasti institucija Europske unije, posebno spajanjem trećeg stupa (policajska i sudska suradnja u kaznenim stvarima) s prvim stupom (dotadašnje Europske zajednice), širenjem nadležnosti Europskog suda (na slučajeve iz područja policijske i sudske suradnje), kao i u okviru trećeg stupa donošenjem direktiva umjesto okvirnih odluka.

Polazeći od zahtjeva da se jasnije razgraniče ovlasti između Unije i država članica, Lisabonski ugovor predviđa područja u kojima Unija ima isključivu nadležnost, područja u kojima ima podijeljenu nadležnost s državama članicama te područja u kojima ima ovlast podupiranja, koordiniranja ili dopunjavanja djelovanja država članica. Pravo Unije formulira i načela koja se tiču podjele nadležnosti između Unije i zemalja članica, a to su načelo supsidijarnosti i načelo proporcionalnosti. Na potonje navedena načela odnosi se Protokol (br. 2.) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Pravo unije je prihvatilo načelo administrativne autonomije država članica te stoga Unija nema ovlast kreirati uređenje javnih uprava zemalja članica. No tim je istim pravom određeno da se "učinkovita provedba prava Unije od strane država članica (...) smatra pitanjem od zajedničkog interesa". Teorija upravnog prava govori o "implementacijskom deficitu", koji se nastoji ublažiti odredbama prava Unije koje normiraju administrativnu suradnju sa svrhom jačanja sposobnosti nacionalnih javnih uprava za učinkovitu i usklađenu primjenu pravnih akata Unije.

Što se tiče hrvatske javne uprave, postaje dorasla provedbi europskog prava i europske javne politike ako u njezinu praktičnom djelovanju dolaze do izražaja načela (opća pravila) europske javne uprave (osobito načelo vladavine prava, odgovornosti te učinkovitosti), zatim načela koja se posebno odnose na javne službenike (načelo nepristranosti, lojalnosti i materijalne nezainteresiranosti), kao, ako i kada se ostvare europski standardi službeničkog sustava (depolitizacija službenika i javne uprave, sustavno osposobljavanje javnih službenika, karijerno napredovanje, plaće javnih službenika i njihov status).

LITERATURA

1. Čapeta, T.; Rodin, S., Osnove prava Europske unije, II. izdanje, Zagreb, lipanj 2011.
2. Josipović, T., Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice, Zagreb, 2005.
3. Koprić, I., Europski upravni prostor – ispunjavanje europskih standarda u državama članicama i kandidatima, u knjizi Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
4. Koprić, I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 1/14.
5. Nicolaidis, K.; Weatherill, S., (ur.) WHOSE EUROPE? NATIONAL MODELS AND THE CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION, Papers of a Multi-disciplinary Conference held in Oxford in April 2003, str. 49., 53.
6. Schwartze, J., European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 2006.
7. Verhoeven, M., The Constanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law, 2011.

Boris Ljubanović, PhD, associate professor, Faculty of Law Osijek, J. J. Strossmayer University in Osijek

Blanka Matković, student of the Specialist Graduate Professional Study Programme in Public Administration, Faculty of Law Osijek, J. J. Strossmayer University in Osijek

THE TREATY OF LISBON – ITS STRUCTURE AND IMPACT ON ADMINISTRATIVE LAW AND PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The paper focuses on the Treaty of Lisbon and the changes it has effected. It deals with defining boundaries of the division of competences between the European Union and Member States, i.e. areas of exclusive competences of the European Union, shared competences and the area in which it has the power to support, coordinate or complement the action of the Member States. The authors consider principles related to the division of competences between the European Union and the Member States as well as the absence of competences of the European Union to facilitate public administration of the Member States in spite of the fact that public administration of the Member States implements the EU binding legislation in accordance with the efficiency and harmonisation requirements. The paper also deals with the principles of the European public administration.

Key words: *Treaty of Lisbon, competences, competences of the EU, competences of the Member States, administrative autonomy, administrative cooperation, public administration, European public administration principles*

*Dr. Boris Ljubanović, außerordentlicher Professor,
Fakultät für Rechtswissenschaften der Josip-Juraj-Strossmayer-Universität in Osijek*

*Blanka Matković, Studentin am Spezialistischen Diplomstudium der Öffentlichen Verwaltung, Fakultät für
Rechtswissenschaften der Josip-Juraj-Strossmayer Universität in Osijek*

DER LISABON-VERTRAG: DIE STRUKTUR UND DIE ASPEKTE SEINES EINFLUSSES AUF DAS VERWALTUNGSRECHT UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Zusammenfassung

Nach einer Einführung über den Lisabon-Vertrag und die durch diesen Vertrag eingetragenen Änderungen, befassen sich die Autoren mit der Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, bzw. mit den Bereichen, für welche die Europäische Union ausschließlich zuständig ist, mit denen, für welche die Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten verteilt ist, und denen, in welchen die EU dafür zuständig ist, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu koordinieren oder zu ergänzen. Insbesondere werden die Grundsätze der Zuständigkeitenteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten beobachtet. Es wird auch auf das mangelnde Befugnis der Europäischen Union hingewiesen, die öffentliche Verwaltung der Mitgliedstaaten zu organisieren, trotz der Tatsache, dass die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ihre verbindlichen Rechtsakte durchzuführen, mit der Forderung, dass diese Durchführung einheitlich und wirkungsvoll ist. Darüber hinaus wird über die Grundsätze der europäischen öffentlichen Verwaltung vorgetragen.

Schlagwörter: der Lisabon-Vertrag, Zuständigkeiten, Befugnisse der Europäischen Union, Befugnisse der Mitgliedstaaten, Verwaltungsautonomie, Verwaltungszusammenarbeit, öffentliche Verwaltung, europäische Grundsätze der öffentlichen Verwaltung