

Dr. sc. Arsen Bačić, redoviti profesor  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

**REFORMA EUROPSKE UNIJE – LISABONSKI UGOVOR**  
**Urednici: Siniša Rodin, Tamara Čapeta i Iris Goldner Lang**  
**Narodne Novine, Zagreb 2009., str. 410**

Uspoređujući američki i europski proces stvaranja ustava ugledni američki povjesničar **Jack Rakove** je svojedobno konstatirao da je povijesni američki proces, računajući od neuspješne konvencije u Annapolisu održane u rujnu 1786. godine do ratifikacije Ustava od strane tada posljednje jedanaeste države, New York, u srpnju 1788. godine, trajao manje od dvije godine, što govori o impresivnosti tog pionirskog poduhvata u ustavotvorstvu u smislu njegove ekonomičnosti i učinkovitosti. S druge strane, suvremeni europski proces donošenja ustava ili ustavnog ugovora ili, sada bilo kakvog ugovora koji će reformirati Europsku uniju traje već mnogo duže i kraj mu je još uvijek neizvjestan. Sredinom rujna 2009. a to je mjesec u kojemu ispisujemo ovaj prikaz – EU kompozicija stoji na irskom kolosjeku. Dokle će ne zna se. Postoje li razlozi toga zastoja možda upravo u reformi Europske unije kako je koncipirana Ugovorom iz Lisabona od 13. prosinca 2007. godine? Odgovor na više pitanja iz toga ogromnoga i stalno evoluirajućeg kompleksa pruža nam netom izišla knjiga “Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor” koju su pripremili i uredili stručnjaci Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu: prof. dr. sc. Siniša Rodin i njegovi suradnici.

Knjiga je sastavljena od dvanaest glava (I-XII) kojima prethodi predgovor kojega zajedno potpisuju urednici S. Rodin, T. Čapeta i I. Goldner-Lang. Glava I.: **Siniša Rodin i Iris Goldner Lang**: “Lisabonski ugovor od 13. prosinca 2007.- što je novo?” (str. 1.-26.); glava II.: **Robert Podolnjak**, “Od Laekena do Lisabona – uspon i pad Ustavnog ugovora” (str. 27.-66.); gl. III.: **Iris Goldner Lang**: “Novi institucionalni okvir-Europski parlament, Europska komisija, Vijeće ministara i Europsko vijeće” (str. 67.-88.); gl. IV.: **Tamara Čapeta**, “Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora” (str. 89.-140.); gl. V.: **Tamara Čapeta**: “Pravni akti Europske unije” (str. 119.-140.); gl. VI.: **Mislav Mataija**: “Uloga nacionalnih parlamenata” (str. 141.-172.); gl. VII.: **Goran Selanec**: “Povelja temeljnih prava Europske unije” (str. 173.-218.); gl. VIII.: gl. VIII.: **Tamara Perišin**: “Razgraničenje ovlasti Europske unije i država članica” (str. 219.-236.); gl. IX.: “Uvjjeti i pravna osnova članstva” (str. 237.-270.); gl. X.: **Davorin Lapaš**: “Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije nakon Lisabona-put k europskom političkom identitetu” (str. 271.-294.); gl. XI.: **Zlata Đurđević**, “Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi” (str. 295.-342.); gl. XII.: **Snježana Vasiljević**, “Socijalna isključenost i diskriminacija u svjetlu Lisabonskog ugovora” (str. 343.-360.).

**S. Rodin i I. Goldner Lang** u tekstu “Lisabonski ugovor od 13. prosinca 2007.- što je novo?” (str. 1.-26.) prikazuju pregled izmjena postojećeg pravnog i institucionalnog okvira u odnosu na Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o Europskoj zajednici kako su prihvaćeni u Nici, te pregled novosti koje upravni sustav Europske unije izvorno uvodi Lisabonski ugovor (ime i pravna osobnost Unije, promjene u strukturi tri stupa Unije, odnosi Unije i država članica, Povelja temeljnih prava Europske unije, mogućnosti istupanja iz Unije, institucije, pravni akti i način njihova donošenja), kao i politike EU, razmatrajući pritom samo one politike kod kojih je došlo do značajnijih izmjena i novosti, uz izuzetak zajedničke vanjske i sigurnosne politike, te promjena u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Zaključak je ovog teksta da će Lisabonski ugovor (LU) morati u praksi ostvariti delikatni balans između ovlasti Unije i država članica u uvjetima znatno proširene EU te stvoriti osnovu za moguća dodatna proširenja, uključujući i članstvo Hrvatske. Pored toga, novi institucionalni aranžmani u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike trebali bi stvoriti uvjete za jačanje globalne uloge Unije.

**Robert Podolnjak** u tekstu “Od Laekena do Lisabona – uspon i pad Ustavnog ugovora” (str. 27.-66.) razmatra europsku ustavnu odiseju u nekoliko odvojenih faza. Prvu čini signaliziranje europskog ustavnog trenutka; drugu: rad Bruxelleske konvencije o budućnosti Europe; treću: međudržavna rasprava o prijedlogu ustavnog ugovora; četvrtu: (ne)ratifikacija ustavnog ugovora; te petu: odbacivanje ustavotvornog procesa i povratak na “Monnetov način”. Zaključak je autora da je teško pretpostaviti da nakon LU na duži rok neće biti potrebne daljnje reforme EU. Pritome je sasvim izvjesno da će za sada neupitno pravilo jednoglasnosti stvarati u tom pogledu znatno veće poteškoće nego ranije.

**Iris Goldner Lang** u tekstu “Novi institucionalni okvir-Europski parlament, Europska komisija, Vijeće ministara i Europsko vijeće” (str. 67.-88.) posebnu pažnju posvećuje razmatranju mogućih scenarija provedbe institucionalnih promjena, uključujući i scenarij nakon negativnog ishoda referenduma u Irskoj i kasnije. Zaključak je autorice da institucionalne promjene govore u prilog tezi da će pomak, velikim dijelom, ići u korist Vijeća (i većih država članica), kao predstavnika međuvladine metode u Uniji, na štetu Komisije i nadnacionalne metode. Međutim, određene promjene, kao što je dobivanje prava inicijative u novim područjima i moguće smanjenje broja Povjerenika, mogle bi se pozitivno odraziti na budući položaj i učinkovitosti Europske komisije. Također, LU daje dodatne ovlasti Europskom parlamentu, što bi posljednično moglo povećati transparentnost i demokraciju, ali ne nužno i učinkovitost u postupku odlučivanja u Uniji.

**Tamara Čapeta** u svom prvom prilogu “Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora” (str. 89.-140.) daje pregled izmjena koje će LU uvesti u organizaciju sudske vlasti u Uniji, objašnjavajući razloge uvođenja pojedinih promjena, smještajući ih u odgovarajući kontekst. Opisujući izmjene u ustroju i nadležnostima Suda EU, autorica ističe da su one takve prirode da

ne mijenjaju narav sudskog sustava EU. Iako je u pojedinim važnim postupcima došlo do izmjena, te izmjene također ne mijenjaju narav ni svrhu tih postupaka, kao ni njihovo mjesto u ukupnom sustavu sudske zaštite u pravu EU. Zaključak je autorice da je izostavljanje makar spominjanja sudova država članica kao bitnih elemenata sudskog sustava EU veliki propust Lisabonskog ugovora.

U svom drugom prilogu pod naslovom “Pravni akti Europske unije” (str. 119.-140.); **Tamara Čapeta** izlaže problematiku gramatike prava EU tj. promjene koje LU unosi u organizaciju pravnih akata Unije. Bitna novost LU jest podjela svih akata na zakonodavne i nezakonodavne, te nezakonodavnih na delegirane i provedbene akte. Sve tri vrste akata (uredbom direktive i odluke) mogu se usvajati i kao zakonodavni i kao nezakonodavni. Kao glavni razlog za promjene u organizaciji pravnih akata navedena je nužnost pojednostavljenja sustava. Ipak, autorica zaključuje da neke novine koje je predložio LU u vezi s pravnim aktima ne pojednostavljaju stvari, već prije dodatno kompliciraju gramatiku prava EU.

**Mislav Mataija** je zastupljen tekstem “Uloga nacionalnih parlamenata” (str. 141.-172.). Autor najprije opisuje dosadašnje uloge nacionalnih parlamenata u EU, zatim daje pregled ovlasti predviđenih Lisabonskim ugovorom, kao i trenutačno uređenje Hrvatskog sabora te projekciju njegovih mogućih prilagodbi kako bi se učinkovito uključio u nadzorni mehanizam poput onog predviđenog LU. Zaključak je autora da ovlasti predviđene LU jačaju ulogu nacionalnih parlamenata u europskom regulatornom procesu. Iako mnoge od njih nisu dovoljno učinkovite da bi parlamente učinile “veto igračima”, njihovo sudjelovanje može postati značajno. U tom kontekstu posebnu ulogu ima postupak nadzora supsidijarnosti. U hrvatskom okviru trebalo bi dati veće ovlasti saborskom Osboru za europske integracije ili nekom sličnom radnom tijelu uz propisivanje ubrzanog postupka odlučivanja o usklađenosti europskih zakonodavnih nacрта s načelom supsidijarnosti.

**Goran Selanec** je autor teksta “Povelja temeljnih prava Europske unije” (str. 173.-218.). Kada (i/ili ako) 27 država članica EU ratificira LU, na snagu će zajedno s Ugovorom stupiti i Povelja temeljnih prava EU. Ovaj dokument će po prvi put u povijesti EU nabrojati na jednom mjestu sva temeljna prava koja se jamče osobama unutar granica EU, odnosno obveze koje sva tijela i institucije EU moraju poštivati i promicati kroz svoje odluke i postupke. Iako Povelja neće postati dio hrvatskog pravnog prostora sve do pristupanja RH u članstvo EU, ona je na temelju hrvatskog ustavnog prava u stanju proizvoditi značajne neizravne učinke u pravnom sustavu RH. To se posebno odnosi na obvezu redovnih hrvatskih sudova da domaće pravne propise koji uređuju područja koja su u nadležnosti SSP-a tumače na način kojim se što je više moguće štite i promiču temeljna prava zajamčena Poveljom, odnosno da ih svojim postupanjem i odlukama ne krše.

**Tamara Perišin** autorica je teksta “Razgraničenje ovlasti Europske unije i država članica” (str. 219.-236.). Autorica analizira doprinos LU diobi vlasti između razina i grana vlasti u EU te zaključuje da predviđene izmjene idu za kvalitetnijim poštivanjem načela prenesenih ovlasti, supsidijarnosti i proporcionalnosti. One

uključuju naglašavanje zasnovanosti EU na prenesenim ovlastima, taksativnu sistematizaciju isključivih, podijeljenih i komplementarnih ovlasti, uključivanje nacionalnih parlamenata i regija u nadzor nad supsidijarnišću itd. Ipak, autorica smatra da nijedna od predviđenih izmjena ugovornog teksta ne može sama za sebe doprinjeti promjeni regulatorne i sudske prakse. Uspjeh predviđenih izmjena (kao i uspjeh dosadašnjih odredbi o ovlastima, supsidijarnosti i proporcionalnosti) prvenstveno će ovisiti o spremnosti europskih i nacionalnih institucija da ih dosljedno ostvaruju.

**Siniša Rodin** je napisao tekst “Uvjeti i pravna osnova članstva” (str. 237.-270.) u kojemu se osvrće na dva problema koji bitno određuju buduće članstvo RH. Kao prvo, autor ukazuje da je tendencija jačanja regulatorne moći država članica u Uniji prisutna već duže vrijeme, te da je odgovornost država članica za funkcioniranje Unije danas jača nego što je bila u osamdesetim i devedesetim godinama XX. st. kao drugo, autor ističe da su odredbe Ustava RH koje dolaze u obzir kao ustavna osnova za članstvo u Uniji, nastale u vrijeme kada EU uopće nije postojala, te da su neprikladne za potrebe pristupanja i članstva, kako danas, tako i nakon stupanja LU na snagu. Autor zapravo naglašava činjenicu da Ustav RH ne sadrži bitne odredbe koje bi trebale omogućiti primjenu pravne stečevine EU na nacionalnoj razini, kao niti odredbe koje bi trebale omogućiti neproblematično uklapanje hrvatskih institucija u njihove europske uloge.

**Davorin Lapaš** je autor teksta “Zajednička vanjska i siguronosna politika Europske unije nakon Lisabona-put k europskom političkom identitetu” (str. 271.-294.) u kojemu zastupa mišljenje da za zajedničku vanjsku i siguronosnu politiku Unije ima mjesta, ali samo u mjeri u kojoj za njom države članice doista osjećaju potrebu, dakle interes. Zajednička vanjska i siguronosna politika, ma kako normativno i institucionalno razvijena bila, bez toga nikada neće stvoriti europski politički identitet. To zato jer – kako zaključuje autor – takva politika ni ne može biti “sredstvo” u izgradnji toga identiteta, već, naprotiv, tek njegov “rezultat”.

**Zlata Đurđević** u radu “Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi” (str. 295.-342.) izlaže analitički pregled izmjena relevantnih za kazneno procesno i materijalno pravo koje donosi LU. Zaključak je autorice da zbroj novih supranacionalnih harmonizacijskih ovlasti Unije u kaznenopravnom području opravdava ocjenu da LU predstavlja prekretnicu u razvoju kaznenog prava u Europi.

Posljednji rad je tekst **Snježana Vasiljević** “Socijalna isključenost i diskriminacija u svjetlu Lisabonskog ugovora” (str. 343.-360.) u kojemu autorica stavlja naglasak na novitete koje LU donosi u kontekstu problematike socijalne isključenosti. Zaključak je autorice da će LU vjerovatno postati pravna osnova za učinkovitiju pravnu regulativu za suzbijanje socijalne isključenosti, ali da unatoč tome treba još puno toga učiniti kako bi socijalno “isključeni” pojedinci i grupe postali socijalno “uključeni”.

Na kraju knjige čitateljima je omogućen i uvid u nekoliko vrijednih priloga: (1.) Konsolidiranu verziju Ugovora o Europskoj uniji izmjenjenog i dopunjenog Ugovorom iz Lisabona (str. 361.-390.); (2.) Protokol uz Ugovor iz Lisabona o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji (str. 391.-395.); (3.) Odredbe ugovora iz Lisabona koje se odnose na Sud Europske unije: (3.1.) Ugovor o Europskoj uniji – izvod: čl. 19; (3.2.) Ugovor o funkcioniranju Europske unije – izvod: čl. 251-281; (4.) Odredbe ugovora iz Lisabona koje se odnose na pravne akte Europske unije: (4.1.) Ugovor o funkcioniranju Europske unije – izvod: čl. 288-292.

Knjigom “Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor” agilni su i kompetentni istraživači pod vodstvom profesora Siniše Rodina hrvatskoj javnosti omogućili upoznavanje s još jednim složenim dokumentom Europske unije s kojom će se Hrvatska u ovom ili onom obliku suočiti prije ili kasnije. Prilozi ove knjige svojom su analitikom i zaključcima još jedan vrijedan orijentir koji bi različitim hrvatskim politikama mogao biti od koristi u svladavanju prepreka koje nam stoje na putu prema Bruxellesu.