

Jasna Omejec

# Vijeće Europe i Europska unija

Institucionalni i pravni okvir

Novi informator, Zagreb, 2008.

Dario Čepo



Premda se čini da je Europska Unija sveprisutna u suvremenoj hrvatskom društvu, rijetke su dobre domaće i prijevodne studije o njoj. Stoga bi svako dobro djelo, pogotovo ako ga je napisao hrvatski autor ili autorica, trebalo pozdraviti. To se, na žalost, ne može kazati za knjigu *Vijeće Europe i Europska unija. Institucionalni i pravni okvir* Jasne Omejec. Opsežna knjiga od 457 stranica vrvi teorijskim, metodološkim, interpretacijskim, pa i moralnim problemima. Problematičnost je vidljiva već iz naslova knjige. Omejec, naime, nastoji analizirati Vijeće Europe i Europsku Uniju komparativnom metodom, pri čemu zanemaruje činjenicu da je riječ o dvije nesumjerljive i nekomparabilne političke tvorevine. Vijeće Europe je međunarodna organizacija *par excellence* s uglavnom simboličkim ovlastima (izuzevši, dakako, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu), dok je Europska Unija kompleksan nadnacionalno-intergovernmentalni sustav – takozvani *polity* u nastajanju – s mnogo širim područjem i ovlastima djelovanja. Da se autorica odlučila komparirati te dvije institucije samo sa stajališta njihove uloge u zaštiti ljudskih prava, kako je naslovljena treća glava knjige, usporedba bi bila još i moguća. U tom bi joj slučaju, međutim, bile suviše dvije stotine stranica koje prethode toj usporedbi. Iz povijesnog razvoja i institucionalne strukture Europske Unije i Vijeća Europe teško se može iščitati bilo što relevantno za usporedbu njihovih uloga u zaštiti ljudskih prava. No završna četvrta glava, koja se bavi odnosom Vijeća Europe i Europske Unije, daje pravo da se ustvrdi kako u knjizi nije riječ ni o kakvoj komparaciji, pogotovo ne onoj koja je utemeljena na relevantnoj znanstvenoj metodologiji, nego više o manjkavom kompendiju raznoraznih

Dario Čepo, doktor političkih znanosti, obranio disertaciju "Bikameralizam kao način smanjenja demokratskog deficita Europske Unije". Zaposlen u Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža. E-pošta: dario.cepo@lzm.hr

informacija o tim dvjema institucijama, te neuspjelom pokušaju njihova površnog uspoređivanja. Upravo je bizarno da autorica komparaciju Vijeća Europe i Europske Unije u konačnici svodi na usporedbu "njihova znamenja, osobito stoga što su neka zajednička..., pa u javnosti dolazi do zabuna..." (305). "Usporedba znamenja" zbilja nije bitan razlog da se napiše pretenciozno naslovljena opsežna knjiga.

Naslov knjige sugerira kako se autorica bavi važnom i korisnom temom, te kako možemo očekivati i neki znanstveni doprinos razumijevanju procesa europskog integriranja i suradnje, ali je sadržaj daleko od takvih najava i očekivanja. Sam tekst ili, bolje rečeno, razlomljeni tekstovi – podpoglavlje 2.3.3. ima, primjerice, jednu jedinu rečenicu sa šest riječi – ni približno ne ispunjavaju pretpostavljene ciljeve. Knjiga počinje s pedesetak stranica raznih uvoda i priloga – među kojima je i cijela stranica neobrazloženih citata govora Winstona Churchilla – da bi uslijedio prikaz "Osnivanje Vijeća Europe" na 20 redaka podijeljenih na šest paragrafa. Iz njega se ne može saznati ništa više o utemeljenju te važne institucije nego iz neke suhoparne brošure Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija ili kakve nevladine organizacije. Znanstvenica Jasna Omejec suočila se s tako "velikim" problemima kao što su nabranje država utemeljiteljica, navođenje datuma osnutka i sjedišta organizacije i popisa imena zgrada u kojima je Vijeće Europe djelovalo. Sve se to može doznati jednim "klikom" na internetu. Potencijalno korisni podaci o ulozi Vijeća Europe u zaštiti ljudskih prava i konvenciji koja je s tim ciljem donesena zasjenjeni su, pak, gomilom nepotrebni podataka, kao što su ime arhitekta koji je projektirao Palaču Europe i točan naziv plave boje na zastavi Europske Unije. Omejec istodobno navodi da je sjedište Vijeća Europe u Strasbourgu u pokrajini Alzas, ali ne osjeća potrebu da napiše nešto o simboličnom značenju odabira tog grada s obzirom na stoljetne njemačko-francuske sukobe zbog Alzasa i drugih pitanja.

Suhoparne činjenice, jezično-stilsko siromaštvo, silna opterećenost teksta citatima, neredovito navođenje izvora, loša strukturiranost teksta koja je rezultirala njegovom potpunom razlomljenošću i nisu najveće mane ove knjige. Veći su problem činjenične pogreške i na njima zasnovane pogrešne analize. Navest ću samo nekoliko primjera.

Omejec piše da je 1993. u Europskoj Uniji "postojala samo 'posredna demokratska legitimacija' što je izvivala iz nacionalnih parlamenata ..." (92). To, dakako, nije točno. Ako se i zanemare nacionalni referendum o europskim pitanjima kao izvori izravne demokratske legitimacije, onda se zasigurno ne mogu zanemariti opći i izravni izbori za Europski parlament koji se provode od 1979. Podjela institucionalnog ustrojstva Unije na tri razine, koju predstavlja Omejec (106), nije najproširenija i ne čini se uspješno izvedenom. Autorica preuzima tu tvrdnju iz *Nastavnih materijala o Europskoj uniji* s internetske stranice [http://www.dados-europe.org/int/grundkurs4/grundkurs\\_4.htm](http://www.dados-europe.org/int/grundkurs4/grundkurs_4.htm), gdje se navodi da postoje tri razine institucionalnog ustrojstva Unije: podnacionalna (lokalne i regionalne jedinice), nacionalna (vlade i parlamenti država članica, ali i građani) i nadnacionalna (Europski parlament, Europska komisija, Vijeće i Sud). Bez obzira na to što je ta tvrdnja preuzeta – i to iz promidžbenih tekstova, a ne iz djela nekoga relevantnog autora koji se bavi problemima

europske institucionalne strukture – ne može se ozbiljno govoriti o trirazinskoj strukturi europskih institucija. Tijela lokalnih jedinica, nacionalna izvršna i zakonodavna tijela, a pogotovo građani, nisu podjedinice neke svemoćne institucionalne strukture, nekoga novoga Levijatana, nego samostalni akteri koji djeluju na temelju autonomnih ovlasti i bave se mnoštvom pitanja koja nemaju veze s Europskom Unijom. To što akteri koji djeluju u tim institucijama, odnosno na tim razinama vlasti, povremeno djeluju i kroz europske institucije ne znači da su ukotvljeni u neku kompleksnu i sveobuhvatnu institucionalnu strukturu koja pokreće cijeli europski integracijski proces. Stoga je mnogo primjerenije o institucionalnom ustrojstvu Europske Unije govoriti samo kad se analiziraju prave nadnacionalne europske institucije, kao što čine priznati analitičari EU, poput Simona Hixa, Desmonda Dinana i drugih. Omejec, nadalje, netočno navodi da se glasovi država u postupku glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću ponderiraju temeljem veličine pojedine države (111). Neupućen čitatelj mogao bi pomisliti da glas svake države ima jednaku težinu i da ne ovisi ni o čemu drugom nego o broju stanovnika. No, odluka o broju glasova pojedine države u Vijeću jest politička odluka i donosi se tako da omogući određeni stupanj nadpredstavljenosti manjih država. Pritom se, primjerice, svjesno ograničuje težina njemačkoga glasa, koji je izjednačen s britanskim, francuskim i talijanskim, unatoč tome što Njemačka ima gotovo 30 milijuna stanovnika više od, primjerice, Velike Britanije. Broj glasova koje ima Malta posve je pak nerazmjerni veličini njezina stanovništva.

Očito je i nerazumijevanje institucionalnih izmjena koje je donio Lisabonski ugovor. Omejec tako ističe da će od 2014. Europska komisija imati 17 članova (156), što se ne navodi nigdje u Lisabonskom ugovoru. Točno je da će od te godine broj članova Komisije iznositi dvije trećine od broja država članica. U tom je dijelu teksta navedeno i da se Lisabonski ugovorom ukida jednoglasno donošenje odluka "... u 50 novih područja, uključujući pravosuđe i policijsku suradnju ...". Jasno je da taj podatak nema veze s Europskom komisijom, nego je očito "zalutao" iz dijela teksta u kojemu se objašnjavaju promjene djelovanja Vijeća Europske Unije. Ne treba posebno isticati da se miješanjem ovlasti i načina djelovanja pojedinih institucija neupućeni čitatelj dovodi u zabludu. Čitatelja u zabludu mogu dovesti i mnogi drugi postupci autorice. Pišući, primjerice, o sekundarnim izvorima prava, Omejec opisuje uredbe i direktive (smjernice) i ukazuje na razlike među njima samo pomoću citata tekstova hrvatskih stručnjaka za europsko pravo Siniše Rodina i Tamare Čapete, napose njihova teksta "Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu s izabranim presudama" (koji je preuzet s <http://eu.pravo.hr>), ali se "suzdržava" od vlastitih analiza. Pritom potpuno zanemaruje potrebu da pojasni preporuke i mišljenja kao dodatne sekundarne izvore prava. Na taj način čitatelji, a pogotovo studenti i studentice koji pohađaju autoričine kolegije i koji su je nadahnuli da napiše ovu knjigu, ostaju zakinuti za analizu brojnih, iznimno važnih, pitanja povezanih s tim oblicima donošenja odluka u europskim institucijama.

Nada da bi autorica mogla napokon ponuditi i malo vlastite analize zakratko se pojavljuje u dijelu teksta u kojemu se bavi pravnom prirodom Europske Unije i u kojemu ističe nepot-

punost definicije iz Ugovora iz Maastrichta. No, ništa od toga. Nastojeći dokučiti što je doista Europska Unija, Omejec se ne udaljava od omiljene metode – citiranja brošura i leksikona, ali ne i relevantnih znanstvenih studija o tome. Jedan od "vrhunaca" njezinih analitičkih napora svakako je pokušaj da razjasni pitanje prirode Europske Unije s politološkoga i pravnog aspekta. Dok u prikazu pravnog pristupa još i koristi neku literaturu, poput *Ustavnog prava* Smiljka Sokola i Branka Smerdela, politološki pristup ostaje izvan svih okvira standardne znanstvene interpretacije. Omejec se, naime, koristi tekstem iz poziva za sudjelovanje na Hrvatskim politološkim razgovorima 2006. kako bi pokazala kako politička znanost gleda na pravnu narav Europske unije (136). Taj nevjerojatni postupak ne tumačim samo kao pokazatelj autoričina odnosa prema hrvatskoj i svjetskoj političkoj znanosti, nego kao potpuno nepoznavanje suvremene politološke literature, koju je kao izvor znanstvenih spoznaja zamijenio prigodni poziv na jedan skup!

Posebno je prijeporno preuzimanje cijelih rečenica i pasusa bez korektna navođenja izvora. Čitatelje upućujem da usporede pasus na str. 61 – *"Dok u Odboru ministara svaka država članica ima jedan glas, dotle se u Parlamentarnoj skupštini broj predstavnika i, dosljedno tome, glasova određuje prema broju stanovnika pojedine države članice. Najveći broj predstavnika/glasova je osamnaest (18), a najmanji dva. Budući da postoji jednak broj predstavnika (318) i njihovih zamjenika (318), ukupan broj članova Skupštine je 636..."* – s potpuno identičnim engleskim tekstem na internetskoj stranici [http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE\\_structures.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE_structures.htm), gdje doslovno piše: *"Whilst in the Committee of Ministers each member State has one*

*vote, in the Parliamentary Assembly the number of representatives and consequently of votes is determined by the size of the country. The biggest number is eighteen, the smallest two. As there are an equal number of representatives and substitutes, the total number of members of the Assembly is therefore 636..."* Ako se zbog prirode podataka to i ne može nazvati pravim plagiranjem, u najmanju je ruku znanstveno neozbiljan i moralno prijeporan postupak. Da nije riječ o izoliranu slučaju pokazuje i nastavak teksta koji je gotovo od riječi do riječi preuzet s iste internetske stranice Vijeća Europe. Podpoglavlje 4.2.2. također je preuzeto s te internetske stranice. Drugi i treći paragraf podpoglavlja 3.2. (59) preuzeti su, pak, s internetske stranice [http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE\\_history.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE_history.htm), ponovno bez navođenja izvora. Autorica ima i terminoloških problema, pa piše o Općoj skupštini umjesto o Zajedničkoj skupštini (79), o Europskoj monetarnoj uniji umjesto o Ekonomskoj i monetarnoj uniji (89). Ima i problema u razumijevanju pojedinih izraza i pojmova, primjerice *spill-over effect* (79). Komitologiju (127) naziva "postupkom", premda je riječ o stalnoj strukturi odbora u kojima djeluju predstavnici nacionalnih administracija, a koja se na hrvatskom naziva i sustavom odbora.

Knjiga Jasne Omejec nečitko je i loše djelo, puno činjeničnih i interpretacijskih pogrešaka i lišeno samostalne znanstvene analize. Ako je ta knjiga zbilja *"ključno djelo za razumijevanje... odnosa između nacionalnog ... i komunitarnog ..."* (21), onda smo spali na niske grane. Zainteresirane čitatelje stoga upućujem da zaborave ovu knjigu i posegnu za dobrom stranom literaturom. ■