

Europske alternative

*Eugen Pusić**

UDK 061.1(4)EU

339.923:061.1>(4)EU

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 23. 6. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Negativni ishod referenduma o Ustavu Europske unije u Francuskoj i Nizozemskoj doveo je u žarište alternativu između preoblikovanja Europe u federativnu državu i njezinog zadržavanja statusa svojevrstne međunarodne organizacije.

U radu se naglašava da je ta alternativa manje oštra nego što se čini. Europska je unija proces koji obje mogućnosti drži otvorenima. Europa se može istodobno razvijati i prema čvršćim strukturama u nekim područjima i prema većoj elastičnosti i prilagodljivosti u drugima: sigurnost, regulacija, javne službe, socijalna skrb, snaženje kapaciteta za ekonomsku kompeticiju, poboljšanje sposobnosti za suočavanje s globalnim izazovima.

Uspoređuju se rezultati radova o upravljanju višerazinskim teritorijalnim sustavima, osobito u njemačkoj i američkoj tradiciji, u pogledu kapaciteta rješavanja problema u višerazinskim sustavima pod uvjetima pregovaranja i labave skopčanosti među razinama. U konačnici, taj je kapacitet važniji od formalnih obilježja europskog integracijskog oblika.

*Akademik Eugen Pusić, redoviti član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb (full member of the Croatian academy of sciences and arts)

Ključne riječi: Europska unija – federacija ili međunarodna organizacija, Ustav Europske unije, suradnja i sukob, globalizacija, višerazinski politički sustavi i upravljanje

Nastajanje Europske unije proces je koji, u svojoj sadašnjoj fazi kao svjesno stvaranje novih institucija, traje pedeset godina. To je dugotrajni proces, vrlo složen i tijekom svog trajanja sve se brže diferencira. Tako je već danas jedva ikome moguće obuhvatiti i držati pod nadzorom sve njegove pojedinosti. Stoga nastaje dojam da je riječ o nekoj vrsti prirodne evolucije, gdje se na mnogim područjima javljaju novi oblici zajedničkog djelovanja pod pritiskom potreba i ti se oblici s vremenom razvijaju i prilagođuju promjenjivim uvjetima u svojoj okolini. No to je samo dojam izvana. Zapravo, svaka pojedina mjera, svaki propis, svaka organizacija plod su svjesnog ljudskog djelovanja. U njih je ugrađeno mnogo specijalističkog znanja, iskustva, pameti i radinosti velikog broja Europljana. Ali s vremena na vrijeme pojavljuju se u tom procesu prijelomni momenti. Od Zajednice za ugljen i čelik prelazi se na Europsko zajedničko tržište, od Tržišta na Europsku zajednicu, od Zajednice na Europsku uniju, od Unije kao međunarodne organizacije na Uniju kao ustavno jedinstvo. U tim momentima nije dovoljno baviti se pojedinostima europske konstrukcije. Traži se odgovor na pitanje: Kuda idemo dalje? Vrijeme je za razmišljanje o sintezama, o općem značenju europskog razvojnog puta, o alternativama, o dubljem teorijskom smislu ovih ili onih institucijskih rješenja. Svi smo pozvani da u tome sudjelujemo, jer je riječ o pitanjima koja su temeljno važna za budući život i postojanje svakoga od nas.

Europska je unija nastavak i produživanje tisućljetnog razvitka političkih struktura u ljudskim društvima, nadogradnja na njih u vrijeme kad se ljudska društva na planetu stapaju u jedno, ma kako prožeto napetostima i antagonizmima. Ali ona je ujedno konstrukcijska novost, različita od postojećih institucija, u mnogome oprečna dosadašnjim orijentacijama.

Najopćenitije govoreći, ljudska su društva problem istodobne prisutnosti suradnje i sukoba u svakoj ljudskoj interakciji nastojala riješiti tako da su stvarala identitete, tj. skupine članovi kojih su bili emocionalno i normativno vezani uz skupinu, osjećali se njezinim pripadnicima, identificirali se s njom i bili spremni sukobiti se s drugim skupinama »stranaca«, bilo u obrani bilo u napadu. Od čopora u svitanje ljudske vrste do suvremenih nacionalnih država ti su identiteti zahtijevali obvezatnu i isključivu suradnju unutar skupine, a prepuštali odnose među skupinama sukobu.

To je rješenje odvajanja sukoba od suradnje bilo od samog početka utemeljeno na pogrešnoj pretpostavci. Budući da su suradnja i sukob nužno prisutni kao mogućnost u svakom obliku međusobnog djelovanja ljudi,

sukob se ne daje isključiti iz ma kako uske i intimno povezane skupine. S druge strane, bolje evolucijski prilagođenima pokazale su se baš one skupine koje su bile sposobne uspostaviti suradnju i sa »strancima« i tako postupno širiti identitet od čopora prema nacionalnoj državi, dakle prema brojnijoj, bogatijoj i moćnijoj skupini. Ali načelo je ostalo isto. Građani države uživaju njezinu zaštitu, ali moraju obvezatno sudjelovati u sukobima s drugim državama kao vojni obveznici. To je načelo došlo ozbiljno u pitanje tek kad su oružja međusobnih ratnih obračuna među državama dosegla razinu razornosti koja je »jamčila uzajamno uništenje« svim sudionicima u sukobu.

Istina, već dvjesto ili tristo godina unazad počele su se razvijati društvene strukture koje su, umjesto tradicionalnog odvajanja suradnje od sukoba, nastojale *kombinirati* suradnju sa sukobom u istoj strukturi. Na primjer, suradnja u razmjeni na tržištu sa sukobom u tržišnoj utakmici. Ili, sukob između stranaka na sudu s njihovom suradnjom u pridržavanju pravila postupanja i priznavanja konačnog pravorijeka. Ili, sukobljivanje političkih stranaka oko glasova birača na izborima i u raspravama u parlamentu oko ostvarivanja vlastitog političkog programa nasuprot drugačijim programima suparničkih stranaka. Ali to je suparništvo kombinirano s njihovom suradnjom u donošenju kolektivno obvezatnih odluka.¹ Presudno je pitanje pred nama danas: Je li moguće stabilizirati takve kombinacije na razini globalnog društva? Do sada u tom smjeru najbrže napreduju strukture tržišta, a za njima i sudske strukture stvaranjem međunarodnih sudova. Ključni problem, ipak, ostaju političke strukture. I demokratski ustrojene nacionalne države, dakle takve koje su kombinirale suradnju i sukob u svojim unutarnjim političkim procesima, teško se odriču svog tradicionalnog definicijskog obilježja, naime legitimnog monopola fizičke sile na svom području. Kod većine država taj im monopol više ne može osigurati ravnopravni položaj u eventualnom sukobu s drugim, većim, bogatijim i tehnički naprednijim državama.² A opće razoružanje nije na vidiku. Dotle oružani sukob među državama ostaje otvorena mogućnost.

Političke strukture Europe počele su se izgrađivati baš kako bi isključile tu mogućnost. Zajednica za ugljen i čelik trebala je ujediniti sirovinsku

¹ Takvih je struktura, doduše, bilo oduvijek u igrama i natjecanjima svake ruke, od grčkih olimpijada do viteških turnira, ali su tek razmjerno nedavno stvorene na ključnim područjima društvene interakcije.

² Premda posjedovanje nuklearnog oružja daje i razmjerno malim državama mogućnost, ako ne i da pobijede u sukobu, a ono da svom većem i nadmoćnom neprijatelju nanesu teške gubitke i razaranja.

osnovu ratne industrije tradicionalno glavnih europskih ratnih protivnika, Francuske i Njemačke. S vremenom, veze među državama članicama Europske unije postaju sve gušće. Područja suradnje se šire, a utjecaj Unije na političko odlučivanje u državama članicama sve je izraženiji. Usporedo s time pojavljuje se nekoliko presudnih teorijskih pitanja, koja zahtijevaju raspravu, prije nego se može nastaviti s institucionalnom izgradnjom na sada već nepregledno brojnim područjima europskog zajedništva. To je, prije svega, pitanje primjenjuje li se i u Europskoj uniji, kao političkoj strukturi, načelo kombinacije suradnje i sukoba, karakteristično za suvremene demokratske države. Drugo je pitanje, usko povezano s prvim, može li se prihvatiti daljnji rast gustoće veza u Uniji koji mora, nastavi li se dosadašnjim tempom i smjerom, dovesti do sve većeg odlijevanja ovlasti odlučivanja s država članica na Uniju. Treće je pitanje hoće li se Unija, zbog takvog prelijevanja ovlasti, pretvoriti u državu Europu, ravnopravnu s drugim postojećim ili mogućim velesilama u Sjevernoj Americi, istočnoj Europi i sjevernoj Aziji, istočnoj i južnoj Aziji i, eventualno, drugdje. Četvrto pitanje znači li to povećanje opasnosti apsolutno katastrofalnog sukoba među tim silama ili će se iskustva razvijanja europskog političkog jedinstva moći neposredno iskoristiti u nastajanju globalnih struktura političke regulacije.

Na *prvo* pitanje, je li u Europskoj uniji primijenjeno konstrukcijsko načelo kombiniranja suradnje sa sukobom, odgovor je, na sadašnjoj razini njezina organizacijskog razvitka, neizvjestan. Europski parlament nema demokratske uvjerljivosti državnih biranih zakonodavnih tijela. Glavni je razlog tome što Europa danas još ne predstavlja identitet kakav je razvila nacija kao društvena podloge nacionalne države, pa izbori za europsko tijelo kao i zbivanja u njemu nisu kadri mobilizirati autentični interes birača. Zbog toga se ni odluke tog tijela ne doživljavaju kao neposredno kolektivno obvezatne. Nastaje situacija koja se krsti kao »demokratski deficit«. U istima glavni donositelji stvarno i odmah obvezatnih odluka, Vijeće ministara i Europska komisija, i pored svojih širokih ovlasti sličniji su vladi nego parlamentu, dakle vrhovnom koordinativnom tijelu jednog europskog upravnog sustava. U njima suradnja preteže nad sukobom. Odnos unutar njih i među njima ne odgovara klasičnoj demokratskoj kombinaciji suradnje i sukoba u istoj strukturi. Najvažnije je da države članice doživljavaju odluke Vijeća ministara i Europske komisije kao demokratski nedovoljno legitimirane odluke jednog europskog upravnog sustava, »birokracije u Bruxellesu«. Za pojedine države članice, međutim, te odluke imaju izrazito politički karakter jer obvezuju njihova politička predstavnička tijela na donošenje odgovarajućih vlastitih akata. To se može izmijeniti na više načina. Europski parlament mogao bi se u europskoj političkoj javnosti

početi doživljavati kao pravo predstavničko tijelo, s demokratskom kombinacijom sukoba između raznih političkih stranaka sa suradnjom među njima u donošenju odluka. Čini mi se da bi se time prejudicirao odgovor na treće pitanje, jer doživljavanje Europskog parlamenta kao legitimnog donositelja kolektivno obvezatnih odluka pretpostavlja nastajanje europskog identiteta. To jest, stanovnici Europe trebali bi se identificirati s Europom kao političkom strukturom, a svoju nacionalnost osjećati kao neku vrstu regionalne pripadnosti. U tom trenutku Sjedinjene Europske Države postale bi zaista jedna država. Druga je mogućnost da se unutar Vijeća ministara, povećanog s vremenom na, recimo, 30 članova, uspije kombinirati suradnja sa sukobom odgovarajućim pravilima glasovanja o odlukama, kombiniranjem jednoglasnosti i većinskog odlučivanja, uvjetovanim pravom veta i sl. Jedino područje gdje je kombinacija suradnje i sukoba već danas dosljedno primijenjena jesu europski sudovi, pa i međunarodni sudovi uopće. Stranke u sudskom sporu mogu biti države, a mogu biti i pojedinci, odnosno pojedinci nasuprot vlastite države čiji su građani. Djelokrug sudova i politički domet njihovih odluka danas je ograničen. Ali to ne mora tako ostati.

Naravno da moraju postojati i druge mogućnosti na svim područjima institucionalnog strukturiranja Europe. Ali postizanje demokratske legitimnosti europske konstrukcije svakako je pretpostavka nastavljanja europskog ujedinjavanja, bez obzira na to kako ispali odgovori na ostala pitanja.

U odgovoru na *drugo* pitanje, je li prihvatljivo prenošenje suverenih ovlasti država na Europsku uniju, nesumnjiva demokratska legitimnost europske konstrukcije, a to znači pronalaženje uvjerljive i uspješne kombinacije suradnje sa sukobom unutar europske strukture, pretpostavka je da se prelijevanje ovlasti s država članica na europske organe doživi kao legitimno, a da to ne mora značiti pretvaranje Europske unije u superdržavu. Ako pomislimo na vjerojatni razvitak rubnih uvjeta evolucije Europe i na vjerojatne probleme koji će se u tom razvitku pojaviti, čini se neizbježnim postupno povećavanje djelokruga europskih institucija. Povećanje društvene gustoće svijeta sve širom urbanizacijom i sve gušćom komunikacijom, sve brži porast znanja razvitkom znanosti, sve širi krug legitimnosti interesa ljudi, kako po kategorijama interesenata tako i po sadržaju samih interesa, sve to upućuje na zadaće kojima pojedina europska zemlja odnosno država svaka za sebe nisu dorasle. Isto je kad bacimo pogled na vjerojatne buduće probleme. Počevši od promjene klime, preko iscrpljivanja prirodnih izvora, do razlika u životnom standardu među dijelovima svijeta, razlikama koje je sve teže podnijeti, a nemoguće opravdati, kombinacija suradnje sa sukobom jedina je alternativa potonuću u sukobu.

Pitanje je, prema tome, kako organizacijski odgovoriti, na razini Europe, na te izazove. Svaka bi od odgovarajućih budućih europskih organizacija bila specijalizirana za određeno područje odnosno za specifičan problem. Njihova međusobna veza ne bi trebala biti tradicionalna hijerarhijska ovisnost koja završava u jednom vrhu. Možda prije »obrnuta piramida« pomoćnih djelatnosti općeg upravljanja, kao što su financiranje, nabave, personalna administracija, pravni sporovi i sl. Opći upravni koordinator tih djelatnosti hijerarhijski je pretpostavljeni djelatnika koji ih obavljaju, ali ne specijaliziranih jedinica odgovornih za uspješnost obavljanja glavnih vanjskih zadaća zbog kojih je organizacija i osnovana.³ Možda bi se u organizacijskoj konstrukciji tih jedinica mogla iskoristiti iskustva prikupljena u tzv. nezavisnim regulativnim tijelima u pojedinim razvijenim državama svijeta, koja imaju u isti mah ovlast donošenja pravila, njihove primjene i rješavanja sporova oko toga, a podliježu samo nadzoru sudova.

Treće je pitanje koja je vjerojatnost da se Europska unija s vremenom pretvori u Sjedinjene Države Europe, klasičnu federaciju s jedinstvenom državnom vlašću, i koje bi bile posljedice takvog razvitka. Općenito govoreći, ako tijekom događaja u Uniji bude prepušten njegovoj vlastitoj unutarnjoj logici, vjerojatnost da će konačni ishod biti Država Europa prilično je velika. Svi smo navikli na političke strukture hijerarhijskog tipa. Hijerarhija ima svoje opravdanje u načelu diobe rada, po kojem se složen posao najprije dijeli na jednostavnije uže komponente, a onda te komponente integriraju u jedinstveni rezultat putem nadzora na sve višim i sve užim razinama. I to nezavisno od toga što je hijerarhija u isti mah piramida moći i klasični način da se prednosti stečene od nekih u međusobnom sukobu stabiliziraju u trajnu društvenu strukturu. Postojanje kolektivnog tijela, parlamenta, na vrhu državne piramide samo jednim dijelom mijenja tu logiku. Naime, dok parlament funkcionira, nitko ne može trajno ostati na vlasti, dakle trajno stabilizirati svoju političku pobjedu. I to je, zapravo, bit demokracije. Međutim, to je i jedan od razloga zbog kojeg je egzekutiva odvojena od legislative. Kad preteže interes na ostvarivanju rezultata, što je pravilo za egzekutivu, a ne interes na sprečavanju trajne vlasti, što je uloga parlamenta, odmah se javlja logika diobe rada, a s njome i težnja prema hijerarhijskoj integraciji podijeljenih radnih operacija. Budući da u današnjoj strukturi Europske unije egzekutiva preteže, tendencija prema hijerarhijskom vodstvu još je izraženija, a time i usmjerenost na državni oblik.

³ Kao u onom tipu upravljanja bolnicama gdje tzv. »hotelske djelatnosti« nadzire posebni upravljač, a ne medicinski ravnatelj bolnice.

Opasnosti koje takav razvitak nosi sa sobom višestruke su i ozbiljne. Prvo, Sjedinjene Države Europe bile bi jedna od velikih sila uz druge. I u njoj bi, na tradicionalan način, težište bilo na suradnji unutar strukture, dok bi odnosi prema drugim strukturama ostali otvoreni sukobljivanju. Povijesno iskustvo pokazuje da je u takvoj situaciji, ma kakve se strukture suradnje među državama u međuvremenu razvile, sukob među njima na dulji rok neizbježan. A znamo da bi na današnjoj razini tehnologije ratovanja takav sukob mogao biti katastrofalan za čovječanstvo kao vrstu. Drugo, glavni interesni sukob unutar Unije, uz prihvaćanje načela slobodne cirkulacije robe, kapitala i ljudi, sukob je između velikih i bogatih europskih država s jedne strane, kojima ta sloboda ide u prilog, i malih i siromašnih zemalja s druge, koje takva neregulirana utakmica mora dovesti u stanje ovisnosti i marginaliziranosti, ako nisu kadre suprotstaviti se ekonomskoj premoći pomoću svojih političkih struktura. Teško je vidjeti kako bi se taj interesni sukob mogao kombinirati s unutaruropskom suradnjom u istoj strukturi. Na primjer, čak pretpostavivši da bi Europski parlament s vremenom počeo funkcionirati kao današnja predstavnička tijela u svakoj demokratskoj državi, sukob između političkih stranaka predstavljenih u Parlamentu išao bi tradicionalnim linijama postojećih političkih opcija na liniji lijevo-desno. A ta podjela nije relevantna za europski sukob bogati-siromašni. Tako bi se moglo dogoditi da se u europskim strukturama stabilizira sadašnje stanje, naime premoć bogatih utemeljena na načelu slobodnog tržišta. A takva stabilizirana nepravda u temeljima europske konstrukcije ne bi bila dobra polazna točka za daljnji razvitak. Stoga se, uz današnje stanje stvari, čini povoljnijim ne prihvatiti automatsko klizanje europskih struktura prema integraciji u Europi-državi, već nastojati stvoriti zaista inovativnu političku konstrukciju koja bi bila sposobna izbjeći i prvi i drugi od navedenih problema.

Možda bi jedan od načina da se to postigne bila drugačija konstrukcija Europskog parlamenta. Umjesto izravnih izbora, vratiti se na ideju delegacija nacionalnih zakonodavnih tijela, koja su u svakom slučaju solidnije demokratski legitimirana nego europski parlamentarci izabrani na izravnim izborima, koji, zapravo, nikoga previše ne zanimaju. Članovi Parlamenta bili bi organizirani u povjerenstva, jedno za svaku granu u Europskoj komisiji odnosno za svako nezavisno upravno tijelo na europskoj razini. Uz današnju tehniku komuniciranja, a osobito s obzirom na vjerojatni razvitak te tehnike u bliskoj budućnosti, rad tih povjerenstava ne bi zahtijevao istodobnu prisutnost njegovih članova na istom fizičkom mjestu. Tako bi sastajanje povjerenstava, a osobito zasjedanja plenuma Parlamenta, bili iznimni događaji. Glavni posao bio bi politički nadzor povjerenstava nad od-

govarajućim upravnim organima Europe, a rasprava u plenumu mogla bi se ograničiti na proračun Unije. Povjerenstva bi politički nadzirala svako svoj upravni organ, s tim da svaki član povjerenstva odgovara za svoj vlastiti rad i glas, pa i za uspješnost djelovanja upravne organizacije koju povjerenstvo nadzire, politički pred svojim domaćim parlamentom. Usporedna je mogućnost da se rješavanje sporova između bogatih i siromašnih država članica povjeri specijaliziranom sudu koji i onako primjenjuje kombinaciju suradnje i sukoba u kontradiktornom sudskom procesu. Djelovanje takvog suda, koji bi mogao postati glavni instrument europske integracije, a da to ne proizvede negativne političke posljedice o kojima je bilo riječi, jak je argument za donošenje ako ne europskog ustava, a ono europskog organičkog zakona o načelnim odnosima među članicama Unije.

Odgovor na *četvrto* pitanje, kakav je odnos između integracije Europe i širih globalnih integracijskih struktura, iako je na prvi pogled vezano uz odgovor na treće pitanje, pojmovno je posve samostalno. Regulacija u globalnom društvu je problem koji možemo zanemariti samo uz veliku opasnost za naše preživljavanje. A iz istih ga razloga ne možemo prepustiti evoluciji. To je konačni izazov ljudskoj inventivnosti na području društvenog strukturiranja. S toga je gledišta integracija Europe samo predigra i područje eksperimentiranja, sabiranja iskustva, za mnogo težu zadaću: kako urediti svijet tako da istodobna nužnost suradnje i neizbježnost sukobljivanja mogu kroz dulje vrijeme koegzistirati. Dosadašnja se metoda svodi na stvaranje užih identiteta unutar kojih se sukobljivanje nastoji neutralizirati na jedan ili drugi način, ali uvijek uz cijenu prepuštanja odnosa među identitetima sukobu, koji onda prije ili poslije stvarno izbija. Takva metoda nije upotrebljiva na globalnom planu, jer stvaranje identiteta podrazumijeva i stvaranje razlike među identitetima, a to je uz globalnu perspektivu nemoguće. Globalni se identitet nema kome suprotstaviti. Stoga bi najveća moguća korist od integracije Europe za buduće globalno povezivanje bila baš u tome da već Europa sama stvori takve političke strukture koje nisu više utemeljene na identitetu, na »europeljstvu« kao pripadnosti i kao razlici od ne-Europljana, već na razumnosti bez posebnog emotivnog naboja. Ljudi, istina, nisu isključivo razumna bića, zbog toga su i sukobi među njima tako nepredvidivi.⁴ Ali to ne znači da društvene strukture koje stvaraju ne mogu biti racionalno smišljene. Najbolji dokaz da je to moguće upravo su kombinacije suradnje i sukoba u glavnim društvenim institucijama današnjice. Takve kombinacije ne nastaju same od sebe. Mnogo je prirodnije

⁴ Upravo je u tom slabost, inače vrlo obećavajuće, teorije igara što sukob nastoji svesti na racionalni račun.

za čovjeka potražiti sigurnost u svojoj identitetskoj zajednici, a boriti se sa svim ostalima. Svi su primjeri kombinacije racionalna konstrukcija, koja je, istina, s vremenom dobila svoju emocionalnu nadopunu u nastajanju novog, šireg identiteta. Inovativnost i zaista zanimljiva novost europskih struktura upravo je u tome što su one racionalna konstrukcija, koja nije utemeljena na emocionalno nabijenom identitetu. Niti je vjerojatno, uz razliku jezika, povijesti, kulture, interesa, da će to u dogledno vrijeme postati. Stoga se svaka europska organizacijska stečevina može u načelu, i poštujući pravilo da se mijenja ono što treba mijenjati odnosno prilagoditi drugačijim globalnim razmjerima, primijeniti bar kao polazna točka u razmišljanju o globalnim rješenjima. S obzirom na pozitivno iskustvo sa strukturama koje u sebi kombiniraju suradnju i sukob, prirodno je da i u potrazi za globalnim rješenjima pomišljamo u prvom redu na primjenu tog istog konstrukcijskog polazišta. Pretvaranje Opće skupštine Ujedinjenih naroda u globalni parlament, uz korekciju Vijeća sigurnosti kao koncesije realnosti stvarnih odnosa snaga, do sada je najbolje što smo izmislili na tom području. Možda bi iskustvo europske integracije, s europskim sudovima i s mnogobrojnim nezavisnim europskim upravnim organizacijama pod političkim nadzorom povjerenstava sastavljenih od delegata državnih predstavničkih tijela bio moguć alternativni put.

U svakom bi slučaju Europa od svog početka trebala tražiti svoje odgovarajuće mjesto, ne u Vijeću sigurnosti ni u Općoj skupštini, već u specijaliziranim organizacijama UN, u Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, Svjetskoj organizaciji za poljoprivredu i prehranu, Svjetskoj organizaciji za obrazovanje, znanost i kulturu, a osobito u Svjetskoj organizaciji za trgovinu, Svjetskoj banci, Svjetskom monetarnom fondu i sličnima koje su u samom središtu najkrupnijeg interesnog sukoba današnjeg svijeta, odnosa između razvijenih i nerazvijenih zemalja. Ako taj problem, s mnogo manjim razlikama i mnogo slabijim emocijama unutar same Europske unije, uspijemo dobiti pod kontrolu, tj. strukturno stabilizirati neku, ma kako privremenu, ravnotežu između suradnje i sukobljenosti u interesima, bilo bi to dragocjeno iskustvo za pristup istom, ali mnogo težem problemu u razmjerima čitavog svijeta.

* * *

Danas se ta pitanja, zbog negativnog ishoda referenduma o europskom ustavu u Francuskoj i Nizozemskoj, doživljavaju kao oštra alternativa. Ili »idemo dalje prema federaciji«, kako je to formulirao njemački političar Joschka Fischer, tj. prihvatimo Europski ustav koji bi Europu pretvorio u

državu federativnog tipa, ili, ako to nismo kadri, ostajemo kod Europe kao međunarodne organizacije, kao zajedničkog tržišta, kao carinske unije sl. Ono što je gore rečeno proizlazi iz uvjerenja da te dvije mogućnosti nisu međusobno isključive. Europa će još dugo vrijeme ostati proces prije nego se pretvori u čvršći poredak, proces u kojem će obje te mogućnosti ostati otvorene.

Zanimljivo je, u vezi s time, razmotriti gledišta o političkim sustavima s više razina. Gledišta koja su razvijena u njemačkoj literaturi polazeći od federativnog uređenja Njemačke⁵ i u američkoj polazeći od federativne strukture SAD.⁶ Da sažmemo te diferencirane i pomno argumentirane teorije na njihove najjednostavnije temeljne teze: Slojevitost upravljanja u svim modernim teritorijalnim političkim sustavima dobiva novu kvalitetu kad, zapravo, prijeđe granicu između dekoncentracije i decentralizacije, tj. kad institucije na pojedinoj razini ne mogu svojim odlukama mjerodavno opredijeliti odluke na drugim razinama. Pod pretpostavkom da svi sudionici smatraju određenu trajnu koordiniranost među razinama i nadalje poželjnom, ona se više ne može postići jednostranim naređivanjem »odozgo«, već jedino *pregovaranjem* među razinama. Time se veze među razinama pretvaraju u *labavu skopčanost* (*lose Koppelung, loose coupling*), tj. na svaku se razinu odluka donesena na drugoj razini proteže samo ako je donesena općim pristankom na prethodnim koordinacijskim pregovorima.

S takvog bi gledišta Europska unija bila, naprosto, još jedna razina teritorijalnog upravljanja na kojoj se donose općeobvezatne odluke, ali uz prethodni pristanak jedinica na užoj teritorijalnoj razini, tj. nacionalnih država.

Očigledno je da sve to ne opisuje neko jednoznačno i nepromjenjivo strukturno rješenje, nego lepezu rješenja čija se širina s vremenom mijenja. Pregovori mogu biti slobodniji i skućeniji polaznim i popratnim uvjetima, povezanost više ili manje labava. Recimo, od lokalne samouprave kakva postoji u većini europskih kontinentalnih zemalja, nužno ograničene financijskim i akcijskim potencijalom samoupravnih jedinica, pa sve do Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda gdje vlada *liberum veto* stalnih članica. Optimalna mjera međusobne povezanosti ovisit će u svakom slučaju o prirodni zadaće na koju se odluka odnosi: radi li se o uspostavi i održanju sigurnosti nasuprot raznovrsnim oblicima nasilničkog ponašanja, obuhvaćenih danas

⁵ Scharpf, Reissert, Schnabel (1976), Mayntz (1983), Hesse, Benz (1990), Scharpf (1993), Mayntz (1997), Lehmbuch (1998), Benz (1998, 1999, 2000).

⁶ Hamilton, Maddison, Jay (izd. 1994), Tsebelis (1990), Pruitt, Carnevale (1993), Ostrom (1998).

pojmovima kao što su terorizam, ili međunarodni organizirani kriminal, genocid ili se radi o regulaciji posve legitimnog, dapače prijeko potrebnog, djelovanja u društvenoj suradnji, koje ipak stvara rizik za druge i za treće. Ili o stvaranju, vođenju i održavanju razgrananih i vrlo složenih funkcijskih sustava na području javnih službi koje su previše važne za zajednički interes ljudi, a da bi se mogle prepustiti pohlepi za profitom privatnih poduzetnika. Ili je riječ o krupnim mjerama preraspodjele koje su nužne u interesu pravednosti, tj. jednakosti s iznimkama za one koji su u najslabijem ekonomskom položaju. Ili mislimo na mjere potrebne radi povećanja konkurentne sposobnosti pojedine teritorijalne jedinice u svjetskoj privrednoj utakmici. Ili se moramo suočiti, u suradnji, s krupnim promjenama u našoj okolini kojim nikakva uža akcija jedinica na nižoj teritorijalnoj razini nije dorasla. Obavljanje svih tih zadaća očekujemo danas od države kao jedinice koja obuhvaća, zapravo, sve razine jer jedina raspolaže legitimnim monopolom fizičke sile na čitavom svom području. Ako taj monopol danas faktično slabi zbog djelovanja raznih činitelja, od povećanja društvene gustoće, preko rasta znanja, do širenja kruga društveno prihvaćenih interesa ljudi, pa postaje i manje nužan gotovo iz istih razloga, možda ćemo se lakše naviknuti na razlikovanje razine upravljanja i na povlačenje konzekvencija iz tog razlikovanja. Onda bi i razlikovanje između Europe-države i Europe-globalne političke strukture postalo manje oštro. Onda bi se, vjerojatno, pojavile i nove mogućnosti rješavanja bezbrojnih problema, velikih i malih, od izvoza poljskog mesa u Rusiju do uklapanja muslimanske Turske preko Europe u globalnu zajednicu. Ili od stupnja flamanske autonomije u Belgiji do situacije koja bi nastala zbog porasta razine svjetskih mora za metar. A upravo je kapacitet za rješavanje problema ove vrste važniji od Europskog ustava, europske zastave i europske himne.

Literatura

- Benz, Arthur: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturdynamik im europaischen Mehrebenensystem (*Politische Vierteljahrszeitschrift*, Vol. 39, 1998, 558–589)
- Benz, Arthur: Verwaltungskooperation im Mehrebenensystem der Europaischen Union, in Wolfgang Hoffman-Riem und Eberhard Schmidt-Assmann (Hrsg.): *Strukturen des europaischen Verwaltungsrechts* (Baden-Baden, Nomos, 1999)
- Benz, Arthur: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in Raymund Werle und Uwe Schimank (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexitaet und kollektive Handlungsaehigkeit* (Frankfurt/New York, Campus, 2000)

- Hamilton, Alexander, James Maddison und John Jay: *Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gruendervater* (Paderborn, Schoeningh, 1994)
- Hesse, Joachim Jens und Arthur Benz: *Die Modernisierung der Staatsorganisation* (Baden-Baden, Nomos, 1990)
- Lehmbruch, Gerhard: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Insitutionengefuege der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990)
- Mayntz, Renate: *Implementation politischer Programme II.* (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983)
- Mayntz, Renate: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in Renate Mayntz: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Ueberlegungen* (Frankfurt, Campus, 1997)
- Ostrom, Elinor: A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action (*American Political Science Review*, Vol. 92, 1998, 1–22)
- Pruitt, Dean G. and Peter J. Carnevale: *Negotiation in Social Conflict* (Buckingham, Open University Press, 1993)
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel: *Politikverflechtung, theorie und Empirie des kooperative Foederalismus in der Bundesrepublik* (Kronberg/Ts.: Scriptor, 1976)
- Scharpf, Fritz W.: Coordination in Hierarchies and Networks, in Fritz W. Scharpf (Hrsg): *Games in Hierarchies and Networks* (Frankfurt/Boulder, Campus/Westview, 1993)
- Tsebelis, George: *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley, University of California Press, 1990).

EUROPEAN ALTERNATIVES

Summary

The negative outcome of the referenda about the European Constitution in France and the Netherlands have, apparently, put the alternative between the transformation of Europe in a federative State and its remaining an international organization into sharper focus.

The argument in this paper is that this alternative is less sharp than it might appear. The European Union is an evolving proces that keeps both alternatives open. Europe could move simultaneously towards tighter structures in some fields and towards greater elasticity and adaptiveness in others: security, regulation, public services, social benefits, increasing capacity for economic competition, better ability to face new global challenges.

Work done about the governance of multilevel territorial systems, particularly in the German and American traditions, is compared from the point of view of the problem-solving capacity of multilevel systems under conditions of bargaining and loose coupling among its levels. This capacity, in the final analysis, is more important than the formal attributes of the European construction.

Key words: European Union – federation or international organisation, Constitution of the European Union, cooperation and conflict, globalisation, multi-level political systems and governance