

CONNEX-ova konferencija: Prema europskom upravnom prostoru

London, 16.–18. studenoga 2006.

U Londonu je od 16. do 18. studenoga 2006. održana tematska konferencija *Prema Europskom upravnom prostoru (Towards An European Administrative Space)* u organizaciji CONNEX-a (*Connecting Excellence on European Governance*), mreže izvrsnosti koja postoji od 2004. i koja se putem nezavisnih znanstvenih istraživanja otvorenih javnosti bavi izučavanjem »efikasne i demokratske višerazinske vladavine u Europi«.

CONNEX okuplja brojne eminentne europske znanstvenike i istraživače iz 42 partnerske institucije iz 23 europske zemlje nastojeći prikupiti i produbiti spoznaje o sadašnjem stanju i perspektivama europske višerazinske vladavine te stvoriti europsku istraživačku mrežu. Konferencija održana u Londonu samo je jedna od mnogih aktivnosti koje organizira CONNEX, a koje uključuju konferencije, seminare, radionice, sastanke, objavljivanje znanstvenih radova i članaka (*European Governance Papers* i *Living Reviews in European Governance*).¹ Tako je u protekloj, 2006. godini, održano više od dvadeset konferencija i radionica o mnogobrojnim temama, kao što su npr. Odgovornost u međunarodnom pravnom poretku (Amsterdam, 24. veljače 2006.), Drugi globalni seminar o upravnom pravu (Viterbo, 9.–10. lipnja 2006.), Utjecaj interesnih grupa na donošenje javnih politika u Eu-

¹ Oba časopisa, i *European Governance Papers* i *Living Reviews in European Governance*, objavljuju se isključivo putem interneta, u okviru zajedničkog djelovanja mreže CONNEX i projekta NewGov (*New Modes of Governance* – novi modeli vladavine). I mreža CONNEX, koju koordinira Sveučilište u Manheimu, i projekt NewGov, koji koordinira Europski sveučilišni institut iz Firence, financira Europska unija u okviru Šestog okvirnog programa. U mrežu su uključeni mnogi europski fakulteti, instituti i sveučilišta. Za pojedine članke v. <http://www.eu-newgov.org/public/Publications.asp> i <http://europeangovernance.livingreviews.org/>.

ropi (Beč, 9. lipnja 2006.), Legitimnost Europske unije poslije proširenja (Twente, 16.–17. lipnja 2006.), Integracija ili apsorpcija? Pravni diskurs u proširenoj Uniji (Hanover, 28.–30. rujna 2006.), Nezavisnost i odgovornost: studija slučaja Europske središnje banke (Pariz, 24. listopada 2006.), Demokracija, vladavina prava i softmehanizmi vladavine u Europskoj uniji (Roskilde, 10.–11. studenoga 2006.), Nacionalne elite i njihove transnacionalne mreže (Piran, 2.–3. prosinca 2006.), Ustav i posljedice predstavničkog mehanizma: predstavnički modeli i mjere i evaluacija u općim upravama, savjetodavnim tijelima i udrugama (Bruxelles, 12.–13. prosinca 2006.). O djelovanju mreže i pojedinim događajima može se saznati na zaista informativnoj internetskoj stranici CONNEX-a: <http://www.connex-network.org/>. Stranica sadržava i mnoge od predstavljenih tekstova te objavljenih znanstvenih članaka na engleskom jeziku, a posebno su korisni pretraživači GOVLIT i GOVDATA putem kojih se mogu pretraživati baze podataka o projektima i literaturi o europskoj vladavini i pojedinim njezinim aspektima.

Konferencija *Prema europskom upravnom prostoru* posebno je zanimljiva i za naše praktičare i znanstvenike s obzirom na to da se bavila temama vezanima uz nove trendove u javnim upravama država članica, problemima implementacije europskih propisa te pitanjima demokratičnosti europske integracije. Cilj Konferencije bio je da se doprinosom članova mreže CONNEX i pojedinih vanjskih suradnika, odreda eminentnih znanstvenika iz područja javne uprave, javnog prava i politike, pridonese stvaranju koherentne slike postojećeg europskog upravnog prostora te da se sagledaju novi oblici upravljanja i vladavine u Europskoj uniji. Struktura Konferencije zamišljena je tako da su izlagači podijeljeni u četiri panela te da nakon svakog izlaganja riječ ima prije određeni diskutant. Pozdravni govor sudionicima održali su sir Stephen Wall, bivši stalni predstavnik Ujedinjenog Kraljevstva u Vijeću Europske unije i sadašnji čelnik Europskog tajništva Ujedinjenog Kraljevstva, te Cesare Onestini iz Europske komisije.

Prvog dana Konferencije (panel 1, predsjedatelj Beate Kohler-Koch, Sveučilište u Mannheimu) uvodnu riječ imao je profesor Martin Egeberg (Sveučilište u Oslu, ARENA-centar za europske studije) koji je ujedno i koordinator mreže CONNEX. Egeberg je istaknuo da nastajanje svojevrsnog »europskog upravnog prostora« seže još u doba Vestfalskog mira i Bečkog kongresa s razvijanjem bilateralne i multilateralne diplomacije, preko nastanka međunarodnih organizacija u drugoj polovini 19. stoljeća pa sve do aktivnosti Lige naroda. Međutim, tek je u drugoj polovini 20. stoljeća stvaranje Europske zajednice za ugljen i čelik dovelo do formiranja posebnog, supranacionalnog izvršnog tijela. Upravo je postupna

»emancipacija« Europske komisije dala europskom upravnom prostoru novu dimenziju i pokrenula centrifugalne tendencije koje nisu svojstvene nacionalnim upravama, što se prvenstveno odrazilo kroz stvaranje velikog broja nacionalnih izvršnih agencija, istovremeno odgovornih i nacionalnim vladama i Europskoj komisiji. Stoga je cilj Konferencije, naznačio je, višerazinski europski upravni prostor koji je nastao upravo s ustoličenjem Komisije kao novog izvršnog centra i u tom je smislu Konferencija posvećena razmatranju uloge Komisije, Tajništva Vijeća Europske unije, problemu koordinacije i odgovornosti, agencija i njihovih mreža, standardizaciji i harmonizaciji nacionalnih uprava i implementaciji europskih politika na nacionalnoj razini, a na kraju i pitanju (ne)demokratskog karaktera europskog upravnog prostora.

Herwig C. H. Hofmann (Sveučilište u Luksemburgu) održao je izlaganje na temu *Ocrtavanje Europskog upravnog prostora s aspekta upravnog prava* definirajući taj prostor kao koordiniranu implementaciju europskog prava te istodobno europeizaciju nacionalnog upravnog prava. Razvitak tog prostora prolazio je kroz tri faze: od nastanka pravnog poretka Europske zajednice prijenosom dijela suverenosti od nacionalnih država na nadnacionalnu tvorevinu (vertikalno otvaranje), preko horizontalnog otvaranja pravnih sustava država članica koje su potaknule presude Europskog suda (ponajprije zahtjev uzajamnog priznavanja; slučaj *Cassis de Dijon*) zbog kojeg su članice bile prisiljene prihvatiti i izvršavati upravne odluke drugih članica, do treće faze koju karakterizira načelo supsidijarnosti, problem vertikalne distribucije ovlasti i nastanak upravnih mreža (dijagonalni aspekt). Posebno obilježje europskog upravnog prostora jest stalni sukob teritorijalnosti i nadnacionalnosti te postupno smanjivanje razlike između unutarnje sfere i vanjske sfere zbog činjenice da se javno pravo teritorijalnih država otvorilo prema deteritorijalizaciji / supranacionalizaciji. Države članice počele su vršiti svoje javne ovlasti izvan vlastitog teritorija i u tom smislu europski upravni prostor postao je prostor interakcije usmjerene na stvaranje i implementaciju europskog prava. Istovremeno, specifičnost europskog upravnog prostora jest upravna suradnja u izradi javnih politika, za razliku od klasičnog upravnog djelovanja u prvom redu usmjerenog na implementaciju politika. Takva suradnja potaknula je definiranje brojnih upravnih aktera (nacionalne uprave, ekspertne grupe, COREPER, regulatorne i izvršne agencije na europskoj i nacionalnoj razini, upravne mreže, interesne grupe) i metoda (otvorena metoda koordinacije, sudjelovanje odbora u postupku komitologije) ovisno o fazi izrade politike (dnevni red, odlučivanje, implementacija), a sve koordinacijom tih mnogih formalnih i neformalnih mreža od strane Europske komisije. Čitavu tu kompleksnu

mrežu upravnih aktera i metoda, kojih je glavni razlog nastanka tzv. implementacijski deficit na europskoj razini, Hoffmann naziva sustavom »integrirane administracije«. Duhovito označivši načelo supsidijarnosti implementacije europskog prava žrtvom vlastitog uspjeha, Hoffmann je istaknuo činjenicu da su uprave država članica sada više nego ikada opterećene i uključene ne samo u izvršenje europskih propisa nego i u samu izradu javnih politika i pojedinih odluka.² Nacionalne uprave stoga nisu isključivo sredstva za provedbu europskih propisa, već je njihova uloga primarnog značenja za funkcioniranje i razvoj Unije. Na kraju, Hoffmann se osvrnuo na problem političke odgovornosti takve integrirane uprave i njegove različite aspekte, posebno ističući netradicionalne modele odgovornosti kao što su uzajamni nadzor i proces komitologije kao načina nadzora Komisije od strane nacionalnih država.

Renaud Dehousse (Sveučilište političkih znanosti iz Pariza) u svom je izlaganju *Od agenta do principala: Europska komisija i upravne agencije Europske unije* istaknuo da se teorija do sada nije bavila analizom procesa odlučivanja u Europskoj uniji iz perspektive modela principal-agent koji je jedan od glavnih teorijskih pravaca u američkoj političkoj znanosti. Razlog tome je nepostojanje isključivog »hegemonu« u Europskoj uniji s obzirom na to da je europska institucionalna arhitektura namjerno osmišljena tako da se izbjegne bilo kakva koncentracija vlasti. Dehousse stoga predlaže definiranje i primjenu modela više principala (*multi-principals model*) koji uključuje Komisiju, nacionalne države, Vijeće EU, Europski parlament, a koji bi ujedno mogao objasniti rasplinjavanje klasičnog naredbodavnog lanca građani-parlament-vlada-uprava te nicanje brojnih agencija – od dviju prije 1990-ih do preko 30 agencija na europskoj razini danas, koje su istodobno odgovorne mnogobrojnim principalima. Postojeća napetost među mnogim principalima sa svakim jačanjem europske suradnje putem usvajanja pojedinih politika dovodi do pojačane delegacije ovlasti agencijama – nacionalne države, umjesto da jačaju ovlasti Komisije, prenose te ovlasti na regulatorne agencije koje su pod njihovim nadzorom. Ta napetost ujedno objašnjava stalne borbe oko postavljanja čelnika agencija, opiranje prijenosu ovlasti za donošenje propisa na agencije, nepostojanje jedinstvenog modela agencija kojim bi se ujednačila njihova struktura i

² S obzirom na tu činjenicu sasvim je realno i opravdano isticanje tzv. implementacijskog kapaciteta javne uprave kao jednog od triju primarnih uvjeta za članstvo u Europskoj uniji (uz politički i ekonomski kriterij).

uloga³ te u tom smislu nemogućnost stvaranja jakih regulatornih agencija. Također, multiplicitet međusobno suprotstavljenih principala objašnjava i mnoštvo i različitost kontrolnih mehanizama (politička kontrola, kontrola zakonitosti, financijska kontrola, sudska kontrola) te multiplicitet linija odgovornosti (agencije su odgovorne Komisiji, nacionalnim državama, Europskom parlamentu, Europskom sudu, europskom ombudsmanu, Revizijskom sudu).

Nakon obaju izlaganja slijedilo je izlaganje diskutanata (Sverker Gustavsson, Sveučilište u Uppsali, i Luc Verhey, Sveučilište u Maastrichtu) te opća rasprava, posebno o inovativnom prijedlogu R. Dehoussea. Luc Verhey je napomenuo da model multiprincipala u praksi može prouzročiti značajne probleme jer je principal u Europskoj uniji zapravo agregat mnogobrojnih aktera koji se javljaju u nestabilnom europskom okružju.

Drugog dana Konferencije u okviru panela 2 (predsjedatelj Deirdre Curtin, Sveučilište u Utrechtu) svoja izlaganja održali su Sabino Cassese (Sveučilište u Rimu i Ustavni sud Italije), kojeg je oponent bio Johan P. Olsen (Sveučilište u Oslu), Thomas Christiansen (Europski institut za javnu upravu iz Maastrichta) i Sophie van Hoonacker (Sveučilište u Maastrichtu) s diskutantom Michaelom Mangenotom (Sveučilište u Strasbourgu) te Husein Kassim (Sveučilište u Londonu) s oponentom Anchrit Wille (Sveučilište u Utrechtu).

Sabino Cassese u svom je izlaganju *Četiri obilježja europskog upravnog prostora* istaknuo da se stvaranje posebnog upravnog prostora u Europi očituje kroz četiri glavne karakteristike. Prvo, za razliku od nacionalnih država u kojima centar uprave predstavlja vlada (predstavnički sustav) odnosno predsjednik (predsjednički sustav), europski upravni prostor karakterizira nepostojanje jednog upravnog centra i ponajprije »dvooglave« izvršne vlasti koju predstavljaju Vijeće Europske unije i Europska komisija, od koji prvo ima zadaću predstavljati nacionalne interese, a druga interese Unije. Druga karakteristika jest indirektna linija komande jer u pojedinim aspektima

³ Iako je potreba za donošenjem pravnog okvira (uredbe) kojim bi se unificirala struktura i funkcioniranje agencija istaknuta još u Bijeloj knjizi o europskoj vladavini, naponi na izradi takvog propisa ostaju za sada bez uspjeha. Iako je Europski parlament prihvatio prijedlog Međuinstitucionalnog sporazuma o europskim regulatornim agencijama, on je postao kamen spoticanja u Vijeću Europske unije u kojem su se države grupirale na one koje podržavaju predloženo rješenje i na one koje ga ne podržavaju. S druge strane, izvršne (egzekutivne) agencije, kao posebna vrsta agencija kojima je zadatak provoditi programe Unije, regulirane su Uredbom br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. koja je bila temelj za do sada tri osnovane agencije – Izvršne agencije za inteligentnu energiju, Izvršne agencije za programe javnog zdravstva i Izvršne agencije za programe obrazovanja, audiovizualnih medija i kulture.

implementacije propisa sudjeluju različiti akteri – nacionalne države primjenjuju europske propise, ali u nadležnosti same Unije ostaje nadzor nad implementacijom kao i neke izvršne ovlasti. Treće obilježje Casesse naziva policentričnim odlučivanjem jer, za razliku od nacionalnih država koje se nalaze u binomnom odnosu država – privatna osoba, europsko upravno pravo karakterizira uključenost više aktera – tu su država članica, Europska komisija, privatna osoba, druge države članice i druge osobe s pravnim interesom. Posljednja karakteristika europskog upravnog prava odnosi se na činjenicu da, za razliku od upravnog prava u nacionalnim državama, koje je privilegirana grana prava jer država u tom odnosu uživa posebna prava i dužnosti te se zakonitost upravnih odluka zaštićuje upravnim sudstvom, europsko upravno pravo nema takvih privilegija.

Thomas Christiansen i Sophie van Hoonacker u svom su se izlaganju *Kritična točka: postojeći i budući izazovi pred Tajništvom Vijeća EU* iz perspektive historijskog institucionalizma⁴ pozabavili do sada slabo izučavanim elementom europskog upravnog prostora – Generalnim tajništvom Vijeća Europske unije. Otkako je uloga Tajništva porasla s obzirom na upravljanje vanjskom politikom EU i provođenje reforme osnivačkih ugovora te s obzirom na pritisak kroz koji prolazi zbog proširenja Unije, njegovo zanemarivanje nije opravdano. Njihova analiza istaknula je da su adaptacije na promijenjene okolnosti koje je doživjelo Tajništvo neformalnog karaktera, a ne rezultat strateških odluka, te da postoji mogućnost razvijanja patoloških stanja koja smanjuju unutarnju koheziju i učinkovitost, kao što se može vidjeti iz primjera nastanka »dvostruke uprave« od kraja 1990-ih – tradicionalne uprave s jedne strane te nastajanja vojnih i diplomatskih komponenti s druge strane. Budućnost Tajništva ovisi o promjenama koje najavljuje do sada neratificirani Ustavni ugovor, a moguća su dva scenarija – Tajništvo se može nastaviti razvijati kao politizirana izvršna agencija ili se vratiti na prije zamišljenu ulogu institucije koja utječe na zakonodavni proces.

U okviru panela 3 (predsjedatelj Ulf Sverdrup, ARENA, Sveučilište u Oslu) izlagali su Kieran Bradley (Europski parlament) s diskutantom Christianom Joergesom (Europski sveučilišni institut iz Firence), David Coen

⁴ Historijski insitucionalizam jedan je od neoinsitucionalnih pravaca (uz racionalni i sociološki) koji nastoji objasniti insitucionalne izbore razvojem insitucije kroz vrijeme. Ključni je pojam *path dependency* – identifikacija određenog razvojnog puta insitucionalnog razvoja formira se na osnovi historijskog kontinuiteta koji nastaje na temelju prošlih odluka. Takvo objašnjenje omogućuje utvrđivanje razloga i za insitucijsku inertnost i za responsivnost u odnosu prema društvenom kontekstu koje se očituju prilikom kritičnih točaka u insitucionalnom razvoju.

(Sveučilišni koledž London) i Mark Thatcher (Londonska škola za ekonomiju i političke znanosti) s diskutantom Albertom Sbragiom (Sveučilište u Pittsburghu) te Klaus Goetz (Sveučilište u Potsdamu) s diskutantom Michelle Cini (Sveučilište u Bristolu).

Kieran Bradley u svojoj se prezentaciji *Reforme komitologije 2006. godine* bavio ulogom Europskog parlamenta u postupku komitologije⁵ i njegovim nadzornim ovlastima. Članak 202. EC nejasnom odredbom o delegiranju implementacijskih ovlasti nije davao uporište za jačanje ovlasti Europskog parlamenta u implementaciji europskih propisa, ali Odluka o komitologiji iz 1999. (1999/468/EC, koja je zamijenila odluku iz 1987.) otvorila je mogućnost jačanja ovlasti Parlamenta i iznad puke kontrole zakonitosti. Odlukom je omogućeno Parlamentu da u proceduri komitologije izrazi svoje neslaganje s mjerama koje predlaže Komisija ili Vijeće ako smatra da se njima prekoračuju implementacijske ovlasti sadržane u propisima. Odlukom je također pojačana transparentnost komitologije ustanovljivanjem obveze da se dokumenti odbora učine otvorenima javnosti (i Parlamentu).⁶ Najnovija reforma komitologije iz 2006. (Odluka Vijeća EU 2006/512/EC, 17. lipnja 2006.) ustanovljuje novu proceduru i dodatno jača položaj Europskog parlamenta proširujući pod određenim uvjetima mogućnost izražavanja neslaganja Parlamenta s implementacijskom mjerom i na slučajeve nekompatibilnosti sa svrhom ili sadržajem osnovnog instrumenta odnosno suprotnosti s načelima supsidijarnosti ili proporcionalnosti. Otvaranje mogućnosti Parlamentu nadzora svrhovitosti i nadlaženje *ultra vires* načela ojačalo je njegov položaj i pridonijelo smanjenju tzv. demokratskog deficita⁷ u Europskoj uniji.

David Coen i Mark Thatcher u izlaganju *Mrežna vladavina i delegacija: europske mreže regulatornih agencija* naglasili su važnost europskih mreža regulatora kao primjera mrežne vladavine (*network governance*) u Europi. Iz neoinstitucionalne perspektive racionalnog izbora (teorija principal-agent)

⁵ Komitologija je naziv za postupak donošenja implementacijskih mjera u kojima sudjeluje ukupno oko 500 odbora (savjetodavnih, upravljačkih ili regulatornih) sastavljenih od nacionalnih stručnjaka, putem kojih nacionalne države posredno kontroliraju rad Komisije.

⁶ Europska komisija od 2000. objavljuje godišnji izvještaj sa sažecima aktivnosti odbora u prethodnoj godini.

⁷ Zamjerke demokratičnosti EU ponajviše su usmjerene na dominaciju izvršne vlasti putem Vijeća Europske unije, problem odgovornosti Vijeća EU i Europske komisije, netransparentnost i neinformiranost europskih građana, slab odaziv na izbore za Europski parlament, ubrzano povećanje broja regulatornih agencija, i sl. Više o demokratskom deficitu u EU v. Follesdal, A. i S. Hix (2005), Why there is a democratic deficit in the EU, European Governance Papers – EUROGOV C-05-02.

razmotrili su razloge zbog kojih su Europska komisija, nacionalne države i nezavisne regulatorne agencije potaknule stvaranje tih mreža, njihov institucionalni karakter te implikacije na regulatornu vladavinu u Europi. Mreže regulatora nova su faza delegacije do koje je došlo zbog multipliciranja broja regulatora na nacionalnoj razini i njihova nejednakog razvoja te su problemi koordinacije mnogobrojnih nacionalnih regulatornih agencija glavni razlog stvaranja navedenih mreža u ključnim sektorima (telekomunikacije, sigurnost, energija, transport, itd.). U nadležnost mreža regulatora stavljeno je mnoštvo zadataka i one obuhvaćaju velik broj članova, ali imaju slabe formalne ovlasti i ograničena sredstva te su izrazito ovisne o Europskoj komisiji. Upravo ograničene ovlasti mreža i čvrsta kontrola od strane Komisije objašnjavaju spremnost nacionalnih država i europskih institucija da delegiraju te ovlasti na mreže regulatora, kao što se to pokazalo na primjeru Europske grupe regulatora za telekomunikacije⁸ i Odbora europskih regulatora za sigurnost.⁹

Klaus Goetz u svom se radu *Temporalnost i europski upravni prostor* bavio zanemarenom temporalnom dimenzijom europskog upravnog prostora izučavanje kojeg je do sada bilo primarno orijentirano na njegov teritorijalni aspekt (varijacije u upravnim aranžmanima između država te upravna suradnja) te funkcionalni aspekt (nastajanje različitih upravnih tijela unutar tog prostora te oblici interakcije i suradnje između europske i nacionalne razine). Goetz stoga iz perspektive historijskog neoinstitucionalizma i na primjeru politike proširenja Unije ističe važnost elementa temporalnosti u nastanku i razvoju europskog upravnog prostora te europske vladavine općenito razmatrajući dva aspekta temporalnosti: »vrijeme upravljanja« (*time of governing*), koje se bavi razvojem vremenskih pravila (vrijeme, sekvenca, brzina, trajanje) koji strukturiraju upravno djelovanje, te »upravljanje vremenom« (*governing with time*), koje istražuje upotrebu vremenskih pravila te sredstava za upravljanje vremenom, kao što su kalendari, raspo-

⁸ Europska grupa regulatora za telekomunikacije (*European Regulators Group*) osnovana je odlukom Europske komisije 2002/627/EC od 29. srpnja 2002. kao nezavisno tijelo na području elektroničkih komunikacija koje se sastoji od čelnika relevantnih nacionalnih vlasti. Grupa je savjetodavno i pomoćno tijelo Komisije u svrhu konsolidiranja unutarnjeg tržišta za mreže i usluge elektroničkih komunikacija te osigurava konzistentnu primjenu novog regulatornog okvira na tom području.

⁹ Odbor europskih regulatora za sigurnost tržišta (*Committee of European Securities Regulators*) osnovan je odlukom Europske komisije 2001/527/EC od 6. lipnja 2001. s ciljem koordinacije nacionalnih tijela, pružanja savjetodavne podrške Komisiji te osiguranja konzistentne primjene europskih propisa iz područja sigurnosti tržišta u državama članicama. Članice odbora središnje su nacionalne banke, financijske agencije ili agencije za tržište vrijednosnim papirima.

redi, mape i sl. Ulazak 10 novih članica u EU 2004. upućuje na važnost temporalnosti u istraživanju europskog upravnog prostora – sredstva upravljanja vremenom te postizanje zajedničkog ritma približavanja bili su nuždan uvjet za osiguranje spremnosti kandidata za primitak u članstvo. I u samoj europskoj vladavini postavljanje rokova i vremenski raspored aktivnosti od primarne su važnosti zbog uključenosti mnoštva aktera i kompleksnog sustava veza među njima. Istovremeno, temporalna inkompatibilnost može čak i bolje nego političke ili strukturne prepreke objasniti slučajeve suradnje i odbijanja suradnje na europskom planu.

Trećeg dana Konferencije, u okviru panela 4 (predsjedatelj Morten Egeberg, ARENA, Sveučilište u Oslu) govorili su Michael Bauer i Christoph Knill (Sveučilište u Konstanzu) s diskutantom Ulrichom Sedelmeierom (Londonska škola za ekonomiju i političke znanosti), B. Guy Peters (Sveučilište u Pittsburghu), diskutant Jarle Trondal (Sveučilišni koledž Agder, Krisiansand) te Johannes Pollak i Sonja Puntscher Riekmann (Austrijska akademija znanosti).

Michael Bauer i Christoph Knill govorili su o tome što se događa s nacionalnim javnim politikama kad se u istom sektoru donese europska politika (*Učinci politika EU na prestanak nacionalnih politika. Utjecaj različitih načina implementacije*). Ističući kako je teorijsko i praktično izučavanje prestanka javnih politika jedno od slabije zastupljenih područja u analizi promjene javnih politika i promjena oblika vladavine, izlagači su naglasili da problem prestanka nacionalnih politika zbog donošenja i implementacije europskih politika treba shvatiti ozbiljno s obzirom na promjene u poimanju državnosti i suverenosti koje je potaknuo proces sve jače europske integracije. U svom radu Bauer i Knill nastojali su sagledati na koje dimenzije javnih politika (ciljevi, instrumenti/program, okružje) utječu europske javne politike, posebno s obzirom na način njihove implementacije. Načine implementacije kategorizirali su u četiri skupine – podvrgavanje, maksimiziranje resursa, međusobno usklađivanje i osiguranje legitimnosti te, navodeći primjere za svaki od tih tipova primjene europskih javnih politika, došli do zaključka da mijenjaju nacionalne politike u smislu različitih oblika njihova prestanka. One se ili potpuno napuštaju (*policy termination*), ili se zamjenjuju drugom (drugačijom) politikom (*policy substitution*), ili se postupno transformiraju tako da se pojedini aspekti nacionalne politike napuštaju ili zamjenjuju novim rješenjima (*policy dismantling*). Posebno su važni zaključci njihova istraživanja da do potpunog prestanka nacionalnih javnih politika dolazi u pravilu u onim slučajevima kad se europske politike primjenjuju metodom podvrgavanja u smjeru negativne integracije (slučajevi kad su države članice obvezne ukinuti mjere i programe koji su

prepreka zajedničkom tržištu), dok do supstitucije najčešće dolazi kod ostalih triju oblika implementacije. Ipak, autori su istaknuli da su navedeni rezultati studije preliminarni te da su samo nužno polazište za daljnju znanstvenu analizu koja je od iznimne važnosti za temeljna pitanja budućnosti Europske unije.

U posljednjoj prezentaciji Konferencije *Europska državnost: prema republici ili natrag k egzekutivnoj oligarhiji?* Johannes Pollak i Sonja Puntscher Riekmann doveli su u vezu rastuću ulogu regulatornih agencija u Europskoj uniji, europski upravni prostor te pitanje budućnosti Europske unije. Njihova je teza da se nastanak modernih političkih zajednica (država) veže uz stabiliziranje birokratske moći oko pitanja sigurnosti i uspostavljanja resora financija, a najnovije kretanje EU prema jačanju suradnje u drugom i trećem stupu (zajednička vanjska i sigurnosna politika, suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima) te stvaranje nezavisnih agencija u tom području¹⁰ pokazuje mogućnost jačanja »državnosti« Unije i jačanja problema demokratskog legitimiteta. Stvaranje europskog administrativnog prostora (fuzija administracija) prema tom obrascu potiče stvaranje političke zajednice i potiče Uniju na putu prema državnosti.

Konferencija je okupila zaista zvučna imena političke upravne i pravne znanosti te potaknula zanimljive rasprave. Naravno, sam koncept europskog upravnog prostora nije moguće sagledati iz perspektive samo desetak izlaganja, jer on obuhvaća gotovo sve aspekte upravnog djelovanja i strukture – vrijednosti, načela, organizacijsku strukturu uprave, postupke, itd. Zanimljivo je i da su tri od devet izlaganja razmatrala osnivanje regulatornih agencija i implikacije tog trenda na odgovornost, državnost i demokratičnost Unije (Dehousse, Bradley, Pollak i Puntscher Riekmann), što pokazuje značaj i opseg tog fenomena u novije vrijeme. Europski upravni prostor javlja se kao pojam u praksi i teoriji tek posljednjih desetak godina, a njegova kompleksnost i politička osjetljivost ideje djeluje ograničavajuće na razvijanje sveobuhvatnog koncepta uprave u Europi.¹¹ Međutim,

¹⁰ Do sada su osnovane tri agencije u drugom stupu (Europski institut za sigurnosne studije, Satelitski centar Europske unije, Europska obrambena agencija) te tri agencije u trećem stupu (Europski policijski koledž, Europska jedinica za pravosudnu suradnju, Europski policijski ured).

¹¹ Prije Londonske konferencije održana je samo jedna konferencija s temom europskog upravnog prostora, i to u rujnu 2002. u Potsdamu, Njemačka, u organizaciji EGPA, Europske grupe za javnu upravu (*European Group for Public Administration*), radne grupe Međunarodnog instituta za upravnu znanost (*International Institute of Administrative Sciences*). Na Konferenciji u Potsdamu održano je 12 izlaganja primarno orijentiranih na komparativnu javnu upravu i trendove prema konvergenciji.

kako ističu Pollak i Puntscher Riekmann, europski upravni prostor ima značajan učinak na stvaranje političke zajednice, demokratičnost političkih procesa, učinkovitost europskih politika i time na samu budućnost Europske unije i njezinih sastavnih elemenata – nacionalnih država. Iz te perspektive njegovo daljnje izučavanje i konceptualizacija čine se prijeko potrebnim.

Napomena: Sva izlaganja, osim izlaganja B. Guy Petersa i Huseina Kassima, mogu se u integralnim verzijama naći na web stranici CONNEX-a.¹²

*Anamarija Musa**

¹² Vidi http://www.arena.uio.no/events/connex1106_London.xml

* Mr. sc. Anamarija Musa, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)