

Izvorni znanstveni članak  
321.015(4-67 EU)  
Prilježeno: 10. studenoga 2006.

## Tipologiziranje *policy* igrača u Europskoj Uniji: dileme i perspektive\*

SIMONA KUSTEC LIPICER\*\*

### *Sažetak*

Procesi europeizacije zahvatili su i sferu javnih politika, unoseći u nju, među ostalim, i izmijenjena gledišta o ulogama *policy* igrača i njihovim međusobnim odnosima u procesima formiranja i provođenja javnih politika. Čim su te nove okolnosti uočene, pokrenute su, kao što se moglo i očekivati, mnoge politološke rasprave o mijenama uloga i nadležnosti igrača koji u Europskoj Uniji djeluju na različitim političkim razinama. U ovome prilogu ponajprije određujemo poimanje *policy* igrača u okviru proučavanja *policy* procesa u EU, da bismo potom, s pomoću pokazatelja (ne)državnosti i aktualnog pogleda na ulogu države, ispitali upotrebljivost tradicionalnog i aktualnog poimanja *policy* igrača u *policy* sustavu EU-a. Time otvaramo dileme, ali i perspektive za moguće nove tipologizacije *policy* igrača, koje bi se mogle uspostaviti kao posljedica *policy* djelovanja na razini EU-a, budući da novootkrivena obilježja pobuđuju sumnju u apsolutnu primjerenost postojećih tipologizacija igrača. U tom okviru predložimo da se razmisli o svrhovitosti razvrstavanja igrača prema političkoj razini, ali i prema strukturno-funkcijskom karakteru njihova djelovanja.

*Ključne riječi:* EU, *policy* igrači, država, civilno društvo, tipologizacije

### *Europeizacija javnih politika i procesa iz aspekta policy analize*

Europeizacija je pojam kojim se posljednjih nekoliko desetljeća nazivaju mnogi procesi i fenomeni povezani s djelovanjem Europske Unije. U tom je kontekstu najčešće riječ ili o širim sistemskim sadržajima, kao što su procesi

\* Prilog je utemeljen na autoričinu habilitacijskom predavanju održanom 19. siječnja 2006. na Fakultetu društvenih znanosti Ljubljanskog sveučilišta.

\*\* *Simona Kustec Lipicer*, docentica na Fakultetu društvenih znanosti, Ljubljana.

političke integracije i harmonizacije, vanjskopolitička aktivnost, odnosi s Europskom Unijom i unutar nje te tzv. širenje na istok ili pak o užim *policy* aspektima procesa formiranja i provedbe pojedinih politika Europske Unije (George i Bache, 2003.: 385-425, Radaelli, 2000.). U ovome prilogu usredotočit ćemo se ponajprije na razumijevanje EU-a s potonje, tzv. *policy* perspektive. Zato ćemo najprije izložiti opće poglede i načine primjene tradicionalnih *policy* analitičkih teorija i pristupa na Europsku Uniju, pri čemu će u žarištu našeg zanimanja biti uloga *policy* igrača.

Prema Andersenu i Eliassenu (2001.: 10) sve do početka devedesetih godina prošloga stoljeća EU *policy* djelovanje (*policy making*) proučavalo se na teorijskim perspektivama intergovernmentalizma i neofunkcionalizma te višerazinskog odlučivanja (*multi-level decision-making*). Kako prva dva pristupa izrazito naginju teoriji međunarodnih odnosa, a treći sistemskom uspořádivanju EU-a s nacionalnom razinom, klasične teorije i odgovarajući pristupi *policy* analizi bili su prilično zapostavljeni, odnosno, u najboljem slučaju, u spomenuta tri pristupa samo djelomično prisutni.

Shvatimo li sintagmu *policy* analitički pristup kao poznavanje, razjašnjavanje, pa i predviđanje djelovanja jedne konkretne javne politike i s njom povezanih fenomena (Hogwood i Gunn, 1984.), tada je izostanak tog pristupa u slučaju proučavanja EU-a zapravo logičan. Povezan je, naime, s povijesnim razvitkom spomenute strukture, koja – izuzev pojedinih, u početnom razdoblju na ekonomske interese oslonjenih politika Europske zajednice (*European Community*) (u daljnjem tekstu EZ) – nije bila naglašenije javnopolitički razvijena sve do 1986., kad je potpisan Jedinštveni europski akt (*The Single European Act*) (u daljnjem tekstu SEA). Taj dokument, kojim je prvi put stvarno revidiran osnivački Rimski ugovor (*The Treaty of Rome*), bitan je s *policy* stajališta zbog toga što su njime bile predviđene institucionalne i *policy* reforme te izmijenjeni postupci donošenja odluka. To je omogućilo prodor (tada još) EZ na mnoga nova područja javne politike (Egan, 2003.: 36) i, ponajprije, realno povećanje moći institucija EZ u odnosu na dotad ekskluzivne uloge nacionalnih država.

Danas se, primjerice, upravo zbog SEA, ali i odredaba kasnije potpisanih ugovora – Maastrichtskoga (1992.) i Amsterdamskoga ugovora (1997.), te Ugovora iz Nice (2001.) – može uočiti više od trideset različitih područja javne politike (EU, 2006.) na kojima teku raznoliki procesi vođeni od – s obzirom na nadležnost i uloge – različitih *policy* igrača.

Temeljna literatura o *policy* analitičkim značajkama proučavanja EU-a s aspekta uloge igrača često se bavi ponajprije primjenjivošću koncepta *policy* mreža (*policy networks*) i epistemičkih zajednica (*epistemic communities*) (George i Bache, 2003.: 23-25), međutim, treba upozoriti da je u ovom slu-

čaju riječ o korištenju samo jednoga od više užih koncepata u *policy* analizi<sup>1</sup> koji se, u slučaju analize EU-*policy* djelovanja, najčešće povezuje i s vladavinskom teorijom (*governance*) (Börzel, 1997.). Ideja međusobnoga horizontalnog mrežnog povezivanja različitih igrača tom se teorijom pokušava predstaviti kao najučinkovitija i najpoželjnija u procesima *policy* aktivnosti.

Uz nesporne ideje i koncepte, odnosno, teorije *policy* analize, važnim se predstavlja i *policy* procesni aspekt. U općem *policy* analitičkom poimanju, oznaka *policy* proces odnosi se na poznavanje i proučavanje obilježja *policy* aktivnosti u različitim razdobljima rješavanja problema, od faze uočavanja problema do *agende settinga*, prihvatanja najpovoljnijih alternativa, ozakonjivanja, implementacije i evaluacije (Dunn, 1994.). Unutar svake od pojedinih faza u kojima sudjeluju zainteresirani *policy* igrači teku specifični procesi i procedure karakteristični isključivo za tu fazu procesa.

Kao što ističu Stubb, Wallace i Peterson (2003.), proučavanje EU-*policy* procesa ide u red najspecifičnijih i najsloženijih proučavanja uopće, budući da se temelji na skupu vrlo raznolikih i različitim područjima prilagođenih pravnih mehanizama i postupaka, ponajprije pak na složenoj ulozi *policy* igrača u tim procesima. Kad je riječ o EU-procesima, to proistječe u prvome redu iz normativnih ugovornih odluka, prema kojima su politike EU raspoređene u trostupnu strukturu (*pillars of the European Union*) u kojoj su na snazi različita proceduralna pravila.<sup>2</sup> Spomenuta tri stupa funkcioniraju na temelju dviju različitih procedura donošenja odluka (*decision-making procedures*) i to (EU, 2006.)<sup>3</sup>:

- a) postupak zajednice (*community procedure*) u prvome je stupu i institucijama EU-a daje središnju ulogu. Prema tom postupku samo Komisija može davati prijedloge Vijeću i Parlamentu; za prihvatanje pravnoga akta Vijeća potrebna je dvotrećinska većina, a pravo da presuđuje o zakonodavstvu Zajednice ima Europski sud;
- b) međuvladni postupak (*intergovernmental procedure*), koji je u drugom i trećem stupu, središnju ulogu daje članicama i Komisiji, koji imaju za-

<sup>1</sup> Uz to, bilo bi posve umjesno problematizirati i ideju razlikovanja *policy* mreža od epistemičkih zajednica, budući da bi potonje bilo legitimno shvatiti isključivo kao specifičnu vrstu *policy* mreže utemeljene na ulozi stručnjaka.

<sup>2</sup> Koncept stupova općenito se nadovezuje na Maastrichtski ugovor, odnosno, na Ugovor o EU te izrasta iz osnovne strukture EU-a koju čine tri stupa: a) prvi, stup zajednice, odnosi se na tri zajednice – EZ, Euroatom i Europsku zajednicu za ugljen i čelik; b) drugi stup se odnosi na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, tj. na Poglavlje V Ugovora o EU; c) treći se stup odnosi na policijsku i sudsku suradnju na području kriminala, tj. na Poglavlje VI Ugovora o EU.

<sup>3</sup> Pritom valja naglasiti da je Europskim ustavom predviđeno posvemašnje reformiranje sustava kako bi se sva tri stupa spojila, dok bi se za područje zajedničke vanjske, obrambene i sigurnosne politike zadržali posebni postupci.

jedničko pravo davanja prijedloga; za donošenje odluke potrebna je, po pravilu, suglasnost u Vijeću. Parlament ima tek savjetodavnu ulogu, a i uloga Europskoga suda je mala.

Analizirajući funkcioniranje EU-*policy* procesa zasnovanog na izloženim procedurama, Helen Wallace (2000.) uočila je pet različitih oblika institucionalnog djelovanja koje je, potom, sa Stubbom i Petersonom (2003.), svela na tri. Uz već izložene formalne postupke, autori su utvrdili da je u okviru prvoga stupa većina procesa odlučivanja rezultat međusobnog djelovanja velikog broja *policy* igrača i institucija, a ne samo onih koji su predviđeni u okviru formalnog postupka zajednice. Osvrćući se na to, Michelle Cini (2001.: 5) piše o suradnji predstavnika tzv. 'institucionalnog trokuta' načinjenog od Europske komisije, Parlamenta i Vijeća s nacionalnim i subnacionalnim tijelima te interesnim skupinama. Takav *policy-making* proces često se naziva koordinacijskom metodom (*coordination method*) (Stubb, Wallace i Peterson, 2003.: 143-146), a zapravo obuhvaća tri različita zakonodavna postupka, odnosno, načina formiranja politika, koji su postupno bili uvedeni različitim ugovorima (Cini, 2001.: 5): savjetovanje (*consultation*), usuglašavanje (*assent*), suodlučivanje (*co-decision*), a u rijetkim slučajevima na djelu je bio i postupak suradnje (*co-operation*).

### Policy igrači: konceptualizacija fenomena

Pokušaj da se djelovanje Europske Unije i procesa u njoj sagledava iz *policy* analitičke perspektive nedvojbeno upućuje na to da klasični *policy* analitički pristupi svakako imaju svoju praktičnu vrijednost i onda kad ih želimo primijeniti na konkretnom slučaju sagledavanja i razjašnjavanja javnih politika EU. Zapravo, pokazalo se da su oni najčešće primijenjeni pristupi proučavanju javnih politika – među kojima je svakako procesualni model – istodobno upotrebljivi i upotrijebljeni i kao ishodište za razumijevanje fenomena EU-javnih *policy* procesa, osobito onih u prvome stupu, tj. stupu zajednice. S druge pak strane, podrobnije sagledavanje naravi *policy* procesa u EU, uz njihovu usporedbu s klasičnim, nacionalno uvjetovanim *policy* procesima, pokazalo je da se raznovrsnošću i kompleksnošću formalnih procedura i mehanizama, pa i strukturnih i funkcijskih obilježja, uloga *policy* igrača u EU poprilično mijenja.

S obzirom na takve pretpostavke o ulozi *policy* igrača, glavna je svrha ovoga priloga da se, na temelju već postojećih znanstvenih i istraživačkih radova, na primjeru EU-a prikaže *policy* analitički pogled na ulogu igrača u *policy* procesima. Ključni je cilj analize da se sagledaju aktualna svojstva *policy* igrača koji djeluju u EU i, na toj osnovici, načini za njih najprimjerenija tipologizacija. Pritom se osobito usredotočujemo na analizu statusa (ne)državnosti igrača u EU, koji razmatramo idući tragom tipičnih obilježja

državnosti u njihovim formalnim nadležnostima, ali i teorijskim razmišljanjem o smislu postojanja ideje državnosti u tzv. nadnacionalnim, odnosno, globalnim situacijama, poput fenomena EU-a.

U analizi politika (*policy analysis*) *policy* igrači nedvojbeno zauzimaju jedno od temeljnih i središnjih mjesta. Bez njih, zapravo, ne bi ni bilo procesa *policy* djelovanja. *Policy* igračem (*policy player*), odnosno, *policy* akterom (*policy actor*) po pravilu nazivamo pojedinca, skupinu ili instituciju, odnosno dionike (*stakeholders*) koji se, na temelju svojih formalnih nadležnosti, a svakako i interesa, uključuju u određenu fazu *policy* procesa. Izučavanje *policy* igrača temelji se upravo na poznavanju njihovih formalnih nadležnosti koje im omogućuju određeni način djelovanja, ali i interesa i vrijednosti kojima teže u tom djelovanju. S obzirom na te značajke, u izučavanju nacionalnih *policy* procesa iskristalizirala se tipologizacija *policy* igrača koja razlikuje igrače iz sfere države od onih iz civilnoga društva, odnosno, privatne sfere. Ključni je kriterij razlikovanja, dakle, status (ne)državnosti igrača.

Naziv državnih igrača obuhvaća institucije triju grana vlasti, dakle, zakonodavna tijela, institucije izvršne grane vlasti, uključujući birokraciju te sudove (Pal, 1987., Cahn, 1995.), ali i neke druge igrače koji su tijesno vezani uz državu kao, primjerice, (para)državne agencije. Bez obzira na konkretnu vrstu pojedinih državnih igrača, za njih je karakteristično da je njihovo djelovanje ograničeno teritorijalno, da je utemeljeno na pojmu suverenosti i njom poduprtom moći represije, koja *a priori* nije dana ni jednom igraču izvan državne sfere. Ta skupina igrača ima i ekskluzivno pravo da formalno odlučuje, potvrđuje i regulira pravila i dogovore koji vrijede za cjelokupno stanovništvo na tom teritoriju. Državni igrači uvijek djeluju na temelju unaprijed prihvaćenih i točno utvrđenih procedura, pa je njihovo djelovanje transparentno i predvidivo, ali istodobno i rigidno, zbog čega ti postupci i u slučaju povlačenja sitnih poteza mogu biti dugotrajni, otežavajući djelotvorno rješavanje problema.

Nasuprot takvom djelovanju državnih igrača, koje bi se, u idealnom obliku, trebalo temeljiti na nastojanju da se osigurava opće javno dobro, za igrače civilnoga društva karakteristično je da ponajprije slijede i zastupaju točno utvrđene interese izabраниh društvenih skupina. U usporedbi s državnim igračima, bitno je da njima nedostaju nadležnosti za djelovanje s pozicija vlasti, ali, zahvaljujući ekskluzivnom raspolaganju određenim izvorima, kao što su znanje, informacije, financije, kadrovi, a ponajprije zbog mnogo fleksibilnijeg načina organiziranja i djelovanja (koji ne počiva na složenim procedurama donošenja odluka), oni su važan suigrač državnim igračima. Kao igrači civilnoga društva najčešće se spominju interesne skupine, skupine za

pritisak, političke stranke<sup>4</sup>, mediji, eksperti, politički savjetnici, *policy* analitičari, a u rijetkim slučajevima i pojedinci.

Već u okviru opisanih tradicionalnih tipologizacija igrača, prilikom razvrstavanja pojedinih igrača u jednu od dviju skupina prilično često iskrsava problem zbog neispunjavanja svih kriterija potrebnih za svrstavanje u prvu ili drugu skupinu. Utoliko je naglašenija potreba da se utvrde neka temeljna obilježja igrača, a time i pokazatelji njihova statusa. Uz već izložene temeljne preduvjete državnosti, kao što su teritorijalna cjelovitost, suverenost i autonomija, prilikom proučavanja tipa *policy* igrača pojavljuju se i pokazatelji formalnog osnutka, ali i ukinuća pojedinog igrača, financiranja njegova djelovanja, utvrđivanja i objavljivanja zadaća i načina djelovanja igrača, statusa zaposlenih u određenoj instituciji, pa i mogućega monopolističkog položaja (Kustec Lipicer, 2002.). Kad su spomenuta obilježja povezana s državom, riječ je o državnim igračima, kad je istodobna povezanost s državom i privatnom sferom, o paradržavnim igračima, a kad se spomenuta obilježja odnose isključivo na privatnu sferu – o igračima civilnoga društva.

Želimo li primjenjivost upravo izloženih tradicionalnih aspekata tipologiziranja *policy* igrača provjeriti na *policy* igračima u EU, ustanovit ćemo da je uobičajeno da se za *policy* igrače na razini EU rabi izraz EU institucije (na primjer, Cini, 2001.: 2). To, međutim, nije uvijek primjereno, budući da u *policy* procesu uz institucije nastupaju (barem) i predstavnici interesnih skupina i političkih stranaka, a njih ne možemo izjednačivati s klasičnim poimanjem institucija. Prema tome, ključnim igračima na razini EU možemo smatrati sve institucije uspostavljene u okviru djelovanja sustava EU (tzv. *EU polity*), uključujući već spomenute – Europsku komisiju, Europski parlament, Vijeće EU i Europski sud, potom Računski sud, Ekonomsko-socijalni odbor, Odbor regija, Europskog ombudsmana, Europsku centralnu banku i Europsku investicijsku banku te skupine organiziranih interesa civilnog društva, političkih skupina na razini EU i zajednica stručnjaka. No, i nadalje veliku ulogu u EU, posredstvom instituta Europskoga vijeća, imaju države članice, odnosno nacionalni državni igrači.

### *Pokušaji tipologiziranja policy igrača u EU*

Osim već spomenutog pokušaja institucionalnog tipologiziranja *policy* igrača u EU, u ostalim slučajevima igrače se najčešće razvrstava na igrače EU i one koje to nisu (vidi, primjerice, George i Bache, 2003.). Na tu, prilično labavu tipologizaciju, po pravilu se potom nadograđuje tzv. razinska ti-

<sup>4</sup> Političke stranke se po pravilu ponajprije smatraju predstavnicima civilnoga društva, međutim, ulaskom u parlament one, zbog vrste posla koji tamo obavljaju, gube tu svoju narav (više o tome u Grdešić, 1995.).

pologizacija utemeljena na ideji sagledavanja *policy* procesa, a time i *policy* igrača na različitim političkim razinama djelovanja<sup>5</sup>, od lokalne i regionalne, odnosno subnacionalne, do nacionalne i nadnacionalne (Hooghe i Marks, 2001., Andersen i Eliassen, ur., 2001.). Igrači koji djeluju na nekoj od tih razina time stječu obilježja lokalnih, odnosno subnacionalnih ili pak nadnacionalnih igrača. Spomenuta tipologizacija na prvi je pogled zapravo idealna, budući da igrače razlikuje prema kriteriju prostora, odnosno političke razine, na kojoj se pojavljuju i za koju smo već utvrdili da je među ključnim elementima *policy* djelovanja u EU. Upravo je zato takav prijedlog i za samo razvrstavanje igrača relativno nesporan. Iako možemo prilično sigurno utvrditi da je pojava EU-*policy* procesa u klasičnu *policy* analizu (ponovo) unijela novu tipologizaciju igrača prema kriteriju razine njihova djelovanja<sup>6</sup>, istodobno je očito da se možemo legitimno upitati zadovoljava li takva tipologizacija kompleksnije shvaćanje uloga koje u *policy* procesu igraju upleteni *policy* igrači. U tom je smislu prisutna i dilema o daljnjem razvrstavanju igrača prema njihovim formalnim i stvarnim nadležnostima, ali i interesima. Oslanjajući se na ta razmišljanja, Olsen (2001.) drži da se *policy* igrači u EU mogu zadovoljavajuće tipologizirati prema vrstama institucija, odnosno zadaćama koje te institucije izvršavaju djelujući u EU. Prijedlog koji je zapravo izveden iz Rokkanove studije o državi i izgradnji nacionalnog identiteta u Europi iz 1999., institucije – ovisno o njihovim temeljnim funkcijama – sagledava u četverodimenzionalnome institucionalnom prostoru, i to na sljedeći način (Olsen, 2001.: 338-339):

- regulativne institucije, poput jedinstvenoga upravnog i vojnog aparata za nadzor nad stanovništvom, teritorijem i granicama;
- socijalizacijske institucije, na kojima je briga za izgradnju identiteta i kulturne zajednice;
- demokratske institucije, koje formiraju demokratsko državljanstvo, reprezentativne institucije, jednaka prava, političku participaciju, organizirane političke stranke, legitimnu opoziciju, forume za javnu raspravu, ulogu javnosti kao takve;
- *welfare* institucije za socijalni i ekonomski razvoj prava građana, redistribuciju izvora, brigu za jednake mogućnosti pristupa javnim uslugama i regulaciju privatnih izvora.

<sup>5</sup> O višerazinskom djelovanju u EU više u prilogu Damjana Lajha u ovom časopisu

<sup>6</sup> S prvim kompleksnijim slučajevima nadnacionalnog djelovanja u okviru međunarodnih organizacija, razinska se tipologizacija pojavila već u drugoj polovini sedamdesetih godina 20. stoljeća, kad su Keohane i Nye (1977.) izložili ideju tzv. institucionalne nadomjestivosti (*institutional substitutability*) nacionalnih igrača u okolnostima kad oni djeluju na transnacionalnim razinama.

Podrobnije razmišljanje o navedenim vrstama institucija i njihovim glavnim obilježjima u slučaju ove tipologizacije zapravo upućuje na to da ona sažima bitne uloge institucija (nacionalne) države, dok je civilno društvo predstavljeno na više ili manje samorazumljiv i neproblematičan način idejama državljanstva, participacije, političkih stranaka, foruma za javne rasprave. S *policy* aspekta ta je tipologizacija, kako smo već naglasili, diskutabilna i zbog toga što, osim institucionalnog aspekta, ne zahvaća ostale moguće igrače, kao što su, na primjer, organizirane skupine ili pojedinci.

Svojevrсно funkcijsko razvrstavanje *policy* igrača u EU – ovisno o tome što rade i kakve su im nadležnosti – predlagali su i Peterson i Shackleton (2002.) u obliku funkcijskog rasporeda igrača u tri veće skupine, i to: 1) institucije koje pripremaju usmjerenja (*provide direction*); 2) institucije koje vode brigu o upravljanju (*managing the Union*) i c) predstavnice interesa (*integrating interests*). Izuzmemo li uži institucionalni oblik u točkama 1) i 2), ta je tipologizacija svojevrсна nadgradnja onih već opisanih, ali istodobno i znatan odmak od njih, budući da teži ponajprije uvažavanju strukturnih i funkcijskih obilježja igrača, dopuštajući pritom i mogućnost daljnje uporabe razinskog sagledavanja aktivnosti igrača. Po svemu sudeći, igračima iz skupina 1) i 2) vjerojatno bi se mogli dodati određeni elementi autoriteta, koji je karakterističan za djelovanje vlasti, odnosno za ideju nacionalne državnosti.

Navedene tipologizacije i dileme koje se njima otvaraju u pogledu *policy* igrača u EU, stalno nam, dakle, nameću pitanja o smislu nadgradnje ili pak reformiranja klasičnih tipologizacija ‘državno-civilno društveno’ u slučaju EU-*policy* djelovanja, čime zapravo načinjemo i šire sistemsko pitanje mogućeg razumijevanja naravi (ne)državnosti *policy* igrača u EU. Da bismo pokazali takva gledišta, mjesto i djelovanje ključnih *policy* igrača u EU podvrgavamo analizi iz dvaju aspekta:

- a) s obzirom na prisutnost elemenata državnosti u njihovim formalnim nadležnostima i ulogama
- b) s obzirom na opća aktualna gledišta o ulozi države i državnosti u tzv. okolnostima nadnacionalnoga, odnosno globalnog *policy* djelovanja, kako je danas tipično u slučaju EU.

### *Prva dilema: Državnost policy igrača u EU*

Nasuprot državi i civilnom društvu na nacionalnoj razini, koji su se u strukturnom, pa zato i u funkcijskom smislu razvijali kroz dugo razdoblje i postupno stjecali legitimnost za svoje djelovanje (Mann, 1986., Cerny, 1990., van Creveld, 1999., Gill, 2003.), ključni igrači EU-a bili su – kao rezultat suglasnosti među državama članicama – za relativno kratko vrijeme



planski i vrlo promišljeno uspostavljeni i postupno modificirani u osnivačkim ugovorima (o tome podrobnije, na primjer, u Bomberg, Cram i Martin, 2003.: 44-68).

Izučavanje pitanja (ne)državnosti ključnih igrača u sustavu EU-a povezano je, kao što smo već naznačili, sa širim sistemskim pitanjem potencijalnog poimanja EU-a kao državnoga, odnosno nedržavnog sustava. Rasprava o tome, koja već i zbog pravno-političkih procesa što upravo traju u EU<sup>7</sup> još nije zaključena, vodi se istodobno na više razina. Kad je riječ o državnosti EU-a, danas su aktualne osobito pravno-političke dileme, koje su pretežno tiču primjerenosti ugovornih odnosa te s time povezanim odgovarajućim tipom (kon)federalnoga političkog uređenja i demokracije, pri čemu neki – posredstvom federalističke ideje i s njom povezanu potrebu za temeljito provjerenim institucijama i postupcima kakvi su mogući samo u državi – teorijski zagovaraju gledište prema kojem postoji potreba za EU-om kao državom (Mancini, 2002.), dok se većina tome suprotstavlja, zalažući se za poštovanje ideje političke zajednice izvan okvira nacionalne države (Weiler, 2002.).

S potonjim stajalištem, koje je, zapravo, izraz stvarnoga stanja stvari u razvitku sustava EU-a, slaže se i većina onih politologa koji u EU vide specifičnu vrstu političkog sustava. Tako, na primjer, Hix (1999.) konstatira da EU postaje jedinstven i u normativnom pogledu vjerojatno najdorađeniji primjer političkog sustava u svijetu, budući da počiva na stabilnim i jasno definiranim kompleksima institucija posredstvom kojih građani i različite društvene skupine mogu zadovoljavati svoje interese i utjecati na procese odlučivanja, a istodobno je uspostavljen i jedan sustav društvenih i političkih vrednota koji se, međutim, ipak ne može izjednačivati s idejom države. Na EU se, dakle, po pravilu gleda kao na važan politički projekt, koji stječe određena obilježja što su po svojoj naravi nalik obilježjima države, pa ipak, unatoč tome, zbog nepostojanja ili pomanjkanja nekih bitnih elemenata državnosti, EU nije država. Kao što piše Fink Hafner (2004.: 22-27), EU nudi različite mogućnosti tumačenja svog fenomena, koji je, s aspekta dimenzija vladanja, doista bitno drukčiji od onoga nacionalnog, pa se upravo zato treba upitati smije li se uopće o EU-procesima razmišljati kombiniranjem elemenata već poznatih teorija utemeljenih na idejama moderne (nacionalne) države i politike.

Ustrajemo li na pokušajima traženja elemenata državnosti kod *policy* igrača u EU-*policy* procesima, najsvrhovitije je početi od bitnih pokazatelja državnosti u nacionalnim državama. Kao što tvrdi Brunkhorst (2003.), s aspekta teritorija i (mogućeg postojanja, *op. S.K.L.*) ustavnog akta, može se zaključiti da se EU faktički sve više približava klasičnoj ideji državnosti, bu-

<sup>7</sup> Ovdje mislimo ponajprije na donošenje Europskog ustava.

dući da njezine teritorijalne granice možemo jasno uočiti i odrediti, a sustav njezina djelovanja utemeljen je na nizu pravnih akata koji bi u konačnu pravnu cjelinu trebali biti zaokruženi prihvaćanjem jedinstvenoga ustavnog dokumenta. Tome se mogu pridodati i različite spoznaje o (ne)važnosti i (ne)postojanju harmonizacije pravnih akata EU-a u državama članicama (na primjer, Boerzel i Risse, 2000., Börzel, 2003., Kritzinger, 2003., Bulmer i Radaelli, 2004.).

U potrazi za klasičnim elementima državnosti u EU nipošto ne smijemo mimoći suverenost i autonomiju, koje su općenito izražene u ideji najvišeg stupnja vrhovne, isključive i neostvarene vlasti koja raspolaže s moći prisile i naređivanja. Vlast je to stekla tzv. pravnom racionalizacijom preobrazbe nasilja u zakonitu vlast i stvarne moći u moć zakona (Matteucci, 1999.: 169), a u pogledu institucionalnog djelovanja uspostavljeno je načelo diobe vlasti po sistemu nadzora i ravnoteže (*cheks and balances*). Ako teorijsko poimanje suverenosti nadopunimo s aspekta autonomije, državni su igrači jedino tijelo koje može biti definirano kao izvršitelj političke moći na određenom teritoriju, a ujedno im pripada i poseban status jer su na granici između međunarodne i domaće arene, preuzimajući dužnosti iz jedne i druge, zbog čega su kadri djelovati među arenama te, bez obzira na mnogobrojne skupine aktivnih javnopolitičkih igrača, održavati i podržavati različitost interesa (Gill, 2003.).

Kad je riječ o ovdje prikazanim igračima EU-a, ključni se elementi državnosti u okviru djelovanja te strukture svakako pojavljuju, pa je, na primjer, vanjska autonomija EU – nasuprot državama nečlanicama, ali i drugim međunarodnim organizacijama – relativno očita, izražavajući se osobito u djelovanju drugoga stupa EU-a u okviru kojega prilikom sklapanja različitih međunarodnih sporazuma<sup>8</sup>, kako formalno tako i stvarno, glavnu riječ imaju države članice posredstvom Vijeća, dok u pogledu nadzora ključnih elemenata vanjske politike vrlo istaknutu ulogu ima Komisija, a s vremenom je, ponajviše preko instituta odobravanja (*assent*), ovlasti stekao i Parlament (George i Bache, 2004.: 385-407, Smith, 2002.: 229-245). Tako je Europska Unija zapravo stekla status tzv. autonomnoga međunarodnog, odnosno globalnog igrača, međutim, Smith (2002.: 244) upozorava da države članice imaju mogućnost da međunarodno djelovanje EU-a, u ime vlastitih interesa, u bilo kojem trenutku prekinu.

Pitanje tzv. unutarnje autonomije i, osobito, suverenosti, još je kompleksnije i istodobno izvedeno iz već opisanog poimanja vanjske autonomije EU-a. Sudeći po klasičnoj definiciji suverenosti kao neostvarenom obliku vlasti i poznatim ovlastima te načinu postavljanja i djelovanja ključnih institucija

<sup>8</sup> Popis sporazuma između EU-a i OUN-a vidi na: [http://www.europa-eu-un.org/articles/articlelist\\_t34\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/articlelist_t34_en.htm).

EU-a, zapravo bismo prije mogli govoriti o slučaju ostvarene vlasti koju EU i njezine ključne institucije stječu ponajprije zahvaljujući usuglašenom odobravanju država članica, dakle, nacionalnih država. Očito je, prema tome, da EU sa svojim aparatom institucija vlasti uopće ne bi mogla funkcionirati bez suglasnosti nacionalnih država članica, koje istodobno zadržavaju i mogućnost suprotstavljanja i kočenja razvoja EU-a onda kad, na primjer, ocijene da bi nešto štetilo njihovim interesima.

U takvim slučajevima, dakle, EU i njezine institucije nisu neovisne ni vrhovne institucije na jednom teritoriju, nego su izrazito ovisne o volji svojih utemeljitelja. A to znači da je, formalno, najvažniji institut EU-a i nadalje Europsko vijeće, odnosno, udruženje šefova država ili vlada EU-a i predsjednika Komisije, kojem je glavna zadaća utvrđivanje općih političkih smjernica EU-a. Iako Europsko vijeće ne donosi zakone i zapravo uopće nije institucija<sup>9</sup>, zaključcima s njegovih zasjedanja određuju se smjernice razvoja i na njima se temelje promjene u EU, uključujući i one koje se odnose na ovlasti i načine djelovanja već spomenutih institucija.

S druge pak strane, vlastitu unutarnju suverenost i uz nju vezanu autonomiju, institucije EU-a dobivaju od nacionalnih država članica ugovornim aktima<sup>10</sup> kojima se njihove ovlasti sve više šire i približavaju klasičnim ustavnim ovlastima vlasti, odnosno institucija pojedinih grana vlasti na nacionalnoj razini. Pa tako Komisija (*European Commission*)<sup>11</sup> preuzima funkciju tzv. zajedničkog izvršitelja i time pogonske snage EU-a. Slično izvršnoj grani vlasti na nacionalnoj razini, Komisija ima zadaću, odnosno ovlasti da predlaže zakonske akte Parlamentu i Vijeću, da upravlja i provodi politiku, da upravlja proračunom, da predstavlja EU na međunarodnoj pozornici, a zajedno sa Sudom, kao središnjom institucijom koja skrbi nad pravnom sigurnošću i interpretacijom prava zajednice, Komisija vodi brigu i o primjeni europskog zakonodavstva (EU, 2006.). Poput izvršne vlasti na nacionalnoj razini, Komisija je politički odgovorna Parlamentu i prisutna je na svim njegovim sjednicama, objašnjavajući i obrazlažući svoju politiku, ali i odgovarajući redovito na usmena i pisana pitanja zastupnika. Parlament može ras-

<sup>9</sup> Europsko vijeće bi trebalo biti institucionalizirano Europskim ustavom (EU, 2006.).

<sup>10</sup> U tom pogledu danas su bitni ponajprije sljedeći ključni ugovori (Cini, 2001.: 4): Pariški ugovor (1951.), Rimski ugovor (1957.), Jedinствeni europski akt (1987.), Maastrichtski ugovor (1992.), Amsterdamski ugovor (1997.) i Ugovor iz Nice (2000.).

<sup>11</sup> Promatrajući s povijesne točke gledišta, prethodnica Komisije bila je Visoka vlast (*High Authority*), ustoličena Pariškim ugovorom. Ideja funkcioniranja te institucije, kojoj je prvi predsjedavao Jean Monet, bila je upravo u što većoj neovisnosti, što se, međutim, nije ostvarilo, ponajprije zbog stalnog pritiska nacionalnih država članica. Kao odgovor na to Rimskim je ugovorom ustoličena Europska komisija, koja je, međutim, ostala pod jakom političkom kontrolom Vijeća ministara nacionalnih država članica, Peterson, 2002.: 73-82.

putiti Komisiju, izglasuje li joj nepovjerenje.<sup>12</sup> Peterson (2002.: 71) upozorava da se ni na jednoj razini vladanja (*governance*) ne može naći institucija slična Komisiji, budući da ona, formalno kao jedina među tzv. institucijama vlasti u EU, predstavlja interese te integracije. Kako o Komisiji često govorimo kao o strukturi s dvije ruke (Nugent, 2002.: 141), EU, kao zastupnik i pobornik interesa – barem kad je riječ o političkom dijelu Komisije, što ga zajedno s predsjednikom Komisije čini kolegijalno tijelo povjerenika, koje predlažu države članice – može biti stavljena pod znak pitanja, iako se utjecaj država članica, osobito prilikom imenovanja Komisije, pokušava i ugovorima sve više ograničavati<sup>13</sup>. Vjerojatno najdosljednija EU-orijentacija Komisije očita je u administrativnom radu njezinih različitih službi koje obavljaju klasične upravne funkcije.

Europski parlament (*European Parliament*) djeluje ponajprije u funkciji predstavljanja građana EU-a<sup>14</sup>, što se iz klasične vizure podudara s pogledom na zakonodavnu granu vlasti. U prošlosti je uloga Europskoga parlamenta bila marginalnija od bilo koje druge institucije EU-a, međutim, najnovijim institucionalnim promjenama Parlament očito povećava i širi svoje ovlasti, među kojima su danas zakonodavna funkcija, što je preko postupka suodlučivanja dijeli s Vijećem, proračunska funkcija, tj. donošenje godišnjeg proračuna i nadzor nad njegovim izvršavanjem, što također dijeli s Vijećem, te nadzor nad institucijama EU-a, osobito nad Komisijom (EU, 2006.). Za Parlament je, nadalje, bitno i to što zastupnici ne zastupaju svoje države članice, nego djeluju na tragu prevladavajućih političkih interesa EU-a, iako je broj zastupnika određen prema broju stanovnika država članica. Kad je pak riječ o stvarnom djelovanju političkih skupina na razini EU-a, valja upozoriti na rezultate istraživanja prema kojima bismo danas teško mogli reći da u Parlamentu funkcionira pravi europski stranački sustav shvaćen kao jedina prava veza između europskih stranaka i civilnoga društva. Iako su se razvili elementi koji nadilaze dosege nacionalnog stranačja, europski stranački sustav još ne obavlja ključne funkcije karakteristične za nacionalne sustave od kojih su vrlo važne, ponajprije, uključivanje građana u političke procese na razini EU-a i formiranje državljanstva EU-a (Fink Hafner, 2004.: 28).

Vijeće (*Council of European Union*), s kojim na određenim pitanjima tijesno surađuju i Komisija i Parlament, ključno je tijelo za donošenje odluka EU-a, a čine ga ministri zemalja članica. Zajedno s Parlamentom Vijeće radi na područjima zakonodavstva i proračuna. Ujedno je i vodeća institucija u

<sup>12</sup> Člana Komisije može opozvati i predsjednik Komisije, uz uvjet da se s time slože ostali članovi Komisije.

<sup>13</sup> Moć predsjednika Komisije u imenovanju kolegijalnog tijela komisara povećana je najprije Amsterdamskim ugovorom, a potom, još više, Ugovorom iz Nice.

<sup>14</sup> O polemici o postojanju državljanstva EU-a vidi u nastavku priloga.

donošenju odluka o pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike, a i u koordinaciji ekonomskih politika. Vijeće po pravilu odluke donosi kvalificiranom većinom, iako, ovisno o sadržaju, može odlučivati i običnom većinom ili pak konsenzusom. S obzirom na svoje ovlasti, Vijeće ima i funkciju suzakonodavca, ali i izvršitelja politika EU-a. Potonju, doduše, po pravilu prenosi na Komisiju. Unatoč svemu, s obzirom na mogućnost obavljanja obiju funkcija, Vijeće je znatno drukčije i posebno u usporedbi s klasičnim demokratski postavljenim nacionalnim državnim igračima, među kojima je spoj zakonodavne i izvršne funkcije katkad prisutan samo u predsjedničkim sustavima.

Navedene ključne institucije EU-a su, prema tome, i slične, ali i prilično različite u usporedbi s poznatim klasičnim obilježjima nacionalnih državnih igrača. Očito je da određene institucije EU-a, usto, preuzimaju više ovlasti, zbog čega jedna prema drugoj može biti u nadređenom položaju. Taj problem tzv. ‘načete’ suverenosti institucija EU-a formalno se pokušava riješiti načelom institucionalne ravnoteže, što, međutim, unatoč intervencijama u Maastrichtskom i Amsterdamskom ugovoru, ni dan-danas ne rješava problem neravnoteže u pogledu zakonodavne moći između Vijeća i Parlamenta. Slično tome, ‘kočničare’ postizanja institucionalne ravnoteže ponovno bismo mogli sresti i u odlučujućem glasu nacionalnih država članica prilikom donošenja za EU ključnih (javnih) politika nasuprot institucijama EU (Wallace, 2000.).

Unutarnju autonomiju i suverenost treba promotriti i u odnosu na igrače civilnoga društva u EU. Maastrichtski je ugovor iz 1992. s toga stajališta na normativnoj razini – vjerojatno i s ciljem da se demokratiziraju (javno)politički procesi na razini EU – institutom državljanstva EU postavio temelje za formiranje tzv. europskoga demosa. Promatrano formalno, danas je svaki državljanin zemlje članice EU istodobno i državljanin EU i raspolaže gotovo identičnim pravima kakva u svojim ustavnim aktima imaju utvrđena državljanima nacionalnih država (EU, 2006.). Kad je riječ o državljanstvu EU, danas je najproblematičnije relativno nepostojanje tog potencijala u životnoj praksi, budući da je tzv. europski demos – uz rijetke iznimke, kao što je bio prosvjed protiv zemalja članica EU-a koje su odlučile sudjelovati u ratu u Iraku (Brunkhorst, 2003.) – samo mrtvo slovo na papiru.

Iz perspektive civilnoga društva takvo što ne možemo tvrditi kad je riječ o organiziranim interesima EU-a koji su, osobito u okviru politika prvoga stupnja, stalno i izrazito dobro zastupani. Prema službenim podacima 2002. godine u EU je djelovalo otprilike 1.300 privatnih interesnih skupina, 270 odvjetničkih kancelarija i savjetovaništa, 300 javnih interesnih organizacija, 40 analitičkih jedinica (*think-tanks*) i 360 vladinih interesnih organizacija, od kojih 167 iz zemalja koje nisu članice EU-a, ali i mnogo predstavnika lokalnih i regionalnih interesa (Landmarks u Watson i Shackleton, 2003.: 89, 92).

Izgleda da je u pogledu (su)djelovanja EU-interesnih skupina, *policy* proces na toj razini još najbližnji kompleksnim načinima međusobnog (su)djelovanja *policy* igrača karakterističnim za nacionalne države članice, uz stanovitu, ali ključnu razliku: nacionalna država može biti u EU-*policy* procesu tretirana kao jedna od interesnih skupina. S obzirom na mnoga istraživanja o tome, zapravo bismo konstatirali da su oblici interesnog predstavnništva u EU – izuzmemo li spomenute interesne skupine nacionalnih država – najočitiiji, ali i optimističan dokaz demokratske i kompleksne suradnje između igrača vlasti EU-a i interesa civilnog društva (Greenwood, 2003.), a osobito među skupinama poslovnih i profesionalnih interesa, interesa rada, državljanstva, a dijelom i naglašenije državno uvjetovanih teritorijalnih interesa (Greenwood, 2003.). Upravo spomenuto ‘živahno’ djelovanje interesnih skupina može poslužiti kao opipljiv protuargument inače mnogobrojnim analizama i zaključcima kojima se državnost EU-a i njezinih institucija opovrgava i argumentom o niskoj legitimnosti njihova djelovanja (Bellamy i Castiglione, 2003.). Slično kao i u zemljama članicama, takva niska legitimnost u EU se očituje tzv. četverostrukim legitimacijskim deficitom (*four-fold legitimacy deficit*), koji uključuje određenje i legitimaciju onoga što i za koga institucionalni sustav EU-a (*polity*) uopće djeluje kao i potrebu za formiranjem takvoga ‘režima’ koji bi bio odraz strukture EU-a, ne prekoračujući stupanj privrženosti ideji EU-a na koji su ljudi uopće spremni.

Promatrajući, dakle, suverenost i autonomiju iz perspektive EU-a, odnosno, njezinih ključnih institucija, suočavamo se s poprilično dvojbena situacijom budući da, s jedne strane, imamo uspostavljene različite tzv. institucije vlasti EU-a, a s druge pak strane te su institucije umnogome ovisne o volji zemalja članica EU-a i o smjernicama rada koje im članice određuju. Usto, spomenute institucije sve više stupaju i u odnose s *policy* igračima izvan granica EU-a, ponajviše pak unutar svojih granica. To je najočitiije iz načina njihova (su)djelovanja s različitim interesnim skupinama, gdje veliku skupinu igrača predstavljaju i oni javni interesi zemalja članica koji se ne uspijevaju artikulirati u okviru institucija vlasti EU-a. Do vrlo sličnog zaključka dolazimo i onda kad državnost EU-a promatramo s gledišta klasičnih pokazatelja državnih *policy* igrača, kao što su osnivački akt, financiranje, načini djelovanja i monopolizam svakoga pojedinog igrača. Komisija, Parlament, Vijeće, pa i Sud, kao ključni igrači vlasti EU-a, djeluju, s jedne strane, samostalno, pojavljujući se u sličnoj ulozi kao nosioci ovlasti pojedinih grana vlasti kakve znamo iz klasičnih nacionalnih političkih sustava, ali su ipak (još uvijek, *op. S.K.L.*), prema ugovoru, ovisni o političkim, ali i financijskim smjernicama i volji država članica (o tome i Börzel, 2003.).

Dilema o državnosti EU-*policy* igrača ostaje, dakle, sudeći po ovdje iznesenim sadržajima i pokazateljima, nerazjašnjena, pri čemu se uvjerljivost argumenata *pro et contra* državnosti EU-a doima podjednakom.

## *Druga dilema: pogledi na državu u fazi aktualne globalizacije*

Nailaskom novoga razdoblja globalizacije – potaknutoga ponajprije razvojem komunikacijske i informacijske tehnologije, a s time barem posredno povezanim porastom različitih međunarodnih, odnosno nadnacionalnih institucija – koje je istodobno obilježeno i sve većom razočaranošću učincima djelovanja nacionalne države, i u istraživačkim akademskim krugovima počela su se pojavljivati različita gledišta o daljnjoj sudbini nacionalne države. S obzirom na ciljeve ovoga priloga, ograničit ćemo se na ona od tih gledišta u kojima se o budućnosti nacionalne države razmišlja iz perspektive nadnacionalnih institucija i struktura, među koje se po svojim obilježjima svrstava i EU.

Polazeći od postojećih spoznaja, vizije buduće uloge države poprilično su polarizirane, pri čemu, s jedne strane, pobornici klasičnih uloga javnopolitičkih igrača ističu da nacionalna država, unatoč izrazitoj internacionalizaciji (javnoga) političkog djelovanja, i nadalje zauzima središnje mjesto, a s druge strane, oni koji se tome suprotstavljaju, dokazuju da o ulozi države u sadašnjim prilikama više nema smisla govoriti jer ona slabi i postupno propada u korist nadnacionalnih igrača poput EU-a. Prema gledištu globalista, odnosno pobornika tih procesa, država će, zbog ekonomskih i političkih promjena, postajati fragmentirana arena javnopolitičkog djelovanja, isprepletana vladinim i nevladinim transnacionalnim mrežama, ali i domaćim agencijama, odnosno igračima. Upravo je veliki prodor igrača civilnoga društva u transnacionalne procese najviše utjecao na mijenjanje forme i dinamike države, a te su promjene izazvale veliki pomak kako u naravi tako i u formi političkog života, što se izrazilo u nastajanju globalne politike, obilježene rastućim oblicima političkih mreža, interakcija i drugih aktivnosti kojima se uspostavljaju nova pravila (javno)političkog djelovanja. U tom smislu, dakle, osobito iz perspektive atributa državnog monopola nad moći prisile, možemo govoriti o sutonu tog monopola i njegovoj pojavi na globalnoj razini, dok dosadašnji upravljači države gube svoju moć i sve se više iz dosadašnjih donosilaca odluka (*decision makers*) pretvaraju u ‘preuzimatelje odluka’ (*decision takers*) (Rizman, 2005.: 582).

Navedeni ‘pesimizam’ u pogledu klasičnih uloga državnih javnopolitičkih igrača Hajer (2003.) povezuje s pojmom tzv. institucionalne praznine u javnopolitičkim procesima (*policy making without polity*), ističući da u njima više ne možemo naći klasične političke institucije, nego samo političke prostore (*policy spaces*) koji se više ne mogu neposredno povezivati s formalnim obilježjima državnog aparata na nacionalnom teritoriju. Uz bok političkom autoritetu države sve se više pojavljuje regionalni i globalni sustav moći, politike, ekonomije i kulture, a s povećanom globalnom međuovisnošću iskrsavaju problemi u funkcioniranju države, koja više ne treba osigura-

vati osnovna dobra i usluge jer se one građanima nude na međunarodnoj razini (Held i McGrew, 2002.). Taj proces omogućuje i uspostavu tzv. globalne vladavine (*global governance*) – shvaćene kao skup tehnika, institucija, pravila, normi i pravnih dogovora korištenih za upravljanje odnosima među državama, ali i za poticanje kooperativnog djelovanja među sadržajno različitim područjima – koja se na tradicionalnim razinama ostvaruje u ime kako državnih tako i nedržavnih igrača (Griffiths i O’Callaghan, 2002.). Prema globalistima je, dakle, sudbina nacionalne države više-manje nesigurna, i to ponajviše zbog nadnacionalnih struktura u nastajanju, koje teže načelima vladanja (*governance*), odnosno izjednačivanju vrijednosti uloga igrača civilnoga društva s ulogama državnih igrača u procesima *policy* djelovanja na nadnacionalnim razinama<sup>15</sup>.

Izloženim gledištima o ‘umiranju države’ snažno se protive kritičari globalizacije, odnosno pobornici klasične države (Hirst i Thompson, 1999.), koji te procese uspoređuju s mitom, a za globalnu vladavinu kažu da joj je najveći nedostatak u tome što nije kadra odrediti kome su transnacionalni pokreti uopće odgovorni. Pobornici tog pristupa, doduše, pišu da se na međunarodnoj razini zapaža povećana ovisnost ekonomije i društva, međutim, to se ne može dokazati i za sustave država. One održavaju svoju suverenost, a globalizacija nikako ne može posegnuti u borbu za političkom moći među državama, kao što ne može dokrajčiti značenje uporabe sile ili pak ravnoteže snaga. Tradicionalisti – kako pobornike države naziva Held (2000.) – tvrde da države na globalizaciju reagiraju osnivanjem stalno novih (para)državnih institucija, odnosno, prema Jessopu (2003.), moguće iscrpljivanje tradicionalnih izvora nadoknađuju svojom metavladajućom ulogom, čime uspijevaju za postizanje svojih ciljeva mobilizirati druge igrače i njihove izvore. Kad je riječ o EU, na takvo se stajalište najčešće može naići u teorijama federalizma (Mancini, 2002., Burgess, 2001.), a i intergovernmentalizma (Cini, 2001.), u kojima se, doduše s različitim sadržajnim naglascima, zastupa stajalište o važnosti aspekta državnosti i na nadnacionalnim razinama djelovanja, pri čemu osobito ideja federalizma omogućuje da se zagovara viđenje EU-a kao državne strukture.

### *Zaključak ili moguće perspektive tipologiziranja igrača EU-a*

Očito je da raspravom o mogućim novim tipologizacijama igrača EU-a nije učinjen korak dalje od već poznatih spoznaja. Razlog tomu, po našem

<sup>15</sup> Polazeći od opisanih globalnih prilika, Held (1996.), kao optimalno političko uređenje budućnosti, predlaže ideju o modelu *transnacionalne*, odnosno *kozmopolitske demokracije*, koja bi s pozicije države morala kratkoročno reformirati postojeće institucionalno uređenje Ujedinjenih naroda i ostvarivati ideju globalne vojne obrane, a na dugi rok pronaći globalno parlamentarno tijelo i pravni sustav te donijeti novu povelju o ljudskim pravima i obvezama.



mišljenju, treba tražiti ponajprije u upitnom statusu onih *policy* igrača u EU u čijoj je nadležnosti formiranje i provedba javnih politika kakve poznajemo iz prakse nacionalnih država. U potrazi za argumentima o (ne)državnosti spomenutih igrača, naišli smo na jednako uvjerljive argumente *pro et contra* državnosti. S obzirom na otkrivena obilježja, zapravo izgleda da još najviše smisla ima razmišljati o EU kao o sustavu koji izražava transformacijsku komponentu djelovanja nacionalne države (Shaw, 2000.), što znači da se u tom sustavu, svojom strukturom i funkcijama, do određene mjere reartikuliraju, rekonstruiraju i ponovno promišljaju obilježja nacionalne države u okviru nadnacionalne strukture.

Nacionalna država kao takva, doduše, i nadalje čvrsto ostaje na pravnom zahtjevu za učinkovitim prevlašću nad onim što se događa (barem) u granicama njezina teritorija, dok se ostalo, uz pretpostavku o stalnoj djelotvornoj suradnji s civilnim društvom, prepušta nadležnim institucijama međunarodne vlade te pravima i obvezama utemeljenim na međunarodnom pravu (Clark, 2000.). Takvo stajalište potkrjepljuje i teza Helda i McGrewa (2002.: 123, 123) prema kojoj politička zajednica u vrijeme globalizacije ne može više biti shvaćena isključivo kao nacionalna vlast, nego se moć i nadležnosti dijele između nacionalnih, regionalnih i međunarodnih zajednica, u kojima uloge sve ujednačenijih vrijednosti preuzimaju kako igrači čija je narav obilježena državnošću tako i oni koji nose pečat civilnog društva. Stalno se pojavljuju novi javnopolitički problemi, koji se više ne mogu svesti na granice teritorija jedne nacionalne države, zbog čega postojeći oblici političkih organizacija, namjerno ili nehotice, sadržavaju kompleksnu deteritorijalizaciju i reteritorijalizaciju političkog autoriteta.

U tom svjetlu imaju smisla i tipologizacije *policy* igrača u EU prema političkoj razini njihova djelovanja, međutim, ne zadovoljavaju nas ondje kad nas zanimaju detaljnije strukturne i funkcijske nadležnosti igrača. Kao što smo uočili iz različitih pokazatelja (ne)državnosti, *policy* igrače više ne možemo jasno tipologizirati kao skupine igrača s državnim ili pak civilnodruštvenim obilježjima, štoviše, pojavili su se čak i slučajevi da nacionalne države preuzimaju status interesnih skupina civilnoga društva, a njih se posredstvom ideje vladanja prepoznaje kao suodlučioce. Uzimajući u obzir spoznaje iz različitih navedenih tipologizacija igrača EU-a i iz klasičnih razvrstavanja, a, dakako, i aktualni razvoj EU-*'državnosti'*, čini se da bi u potrazi za novom tipologizacijom *policy* igrača u EU trebalo razmišljati i o tipologizaciji koja bi razdvajala formalni autoritet odlučivanja – odnosno, one igrače koji su nosioci formalnih ovlasti u donošenju odluka i njihovom izvršavanju, a dolaze s različitih političkih razina – od igrača različite vrste (civilnoga društva, ali i nacionalno-državnih) interesa na različitim političkim razinama.

Unatoč svim iznesenim analizama i argumentima, očito je da ova priča ostaje nedovršenom. I to zbog barem dvaju razloga. S akademske točke gledišta i dan-danas se najčešće potvrđuje da se o sadržajima i problemima s globalne razine po pravilu odlučuje u kontekstu nacionalnih država i njihovih *policy* igrača. Što se pak tiče političkog sustava EU-a, nedovršenost njezinih odluka izraz je nedovršenosti projekta EU-a kao takvoga. S budućim potencijalnim donošenjem europskoga ustavnog dokumenta ovlasti ključnih igrača u EU trebale bi se, naime, bitno izmijeniti, približavajući se jednom novom obliku ideje države.

*Sa slovenskoga preveo*

Živko Gruden

### *Literatura*

- Andersen, S. Svein i Eliassen, A. Kjetil., 2001.: Introduction: To EU as a New Political System, u: Andersen, S. Svein i Eliassen, A. Kjetil, (ur.), *Making Policy in Europe. Second Edition*, Sage Publications, London, str. 3-20.
- Bellamy, Richard i Castiglione, Dari, 2003.: Legitimising the Euro-“polity” and its “regime”: The Normative Turn in European Studies, *European Journal of Political Theory*, 2, 1, str. 1-34.
- Bomberg, Elizabeth, Cram, Laura i Martin, David, 2003.: The EU’s Institutions, u: Bomberg, Elizabeth, Stubb, Alexander (ur.), *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, Oxford, str. 43-68.
- Bomberg, Elizabeth i Stubb, Alexander (ur.), 2003.: *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, Oxford.
- Börzel, A., Tanja, 1997.: What’s So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance, *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(16), dostupno preko: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>, siječanj 2005.
- Börzel, A., Tanja, 2003.: Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization, Queen’s Papers on Europeanisation, No 2/2003, dostupno preko: <http://www.qub.ac.uk/.../FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38412,en.pdf>, studeni 2006.
- Börzel, A. Tanja i Risse, Thomas, 2000.: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *ECSA-Austria: European Integration online Papers*, dostupno preko: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, prosinac 2006.
- Brunkhorst, Hauke, 2003.: A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution, *ARENA Working Paper Series*, 14/2003., dostupno preko: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/03\\_14.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/03_14.xml), prosinac 2006.

- Bulmer, J. Simon i Radaelli, M. Claudio, 2004.: The Europeanisation of National Policy? *Queen's Paper on Europeanization*, 1/2004, dostupno preko: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf>, prosinac 2006.
- Burgess, Michael, 2001.: Federalism and Federation, u: Cini, Michelle, (ur.), *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, str. 65-80.
- Cahn, A. Matthew, 1995.: The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process, u: Theodoulou, Z. Stella i Cahn, Alan Matthew (ur.), *Public Policy: the Essential Readings*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, str. 201–212.
- Cerny, G. Philip, 1990.: *The Changing Architecture of Politics*, Sage Publications, London.
- Cini, Michelle (ur.), 2003.: *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Clark, Ian. 2000.: Globalization and the Post-Cold War Order, u: Bayils, John, Steve Smith, (ur.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Second Edition*, Oxford University Press, Oxford, str: 634-649.
- Dunn, N. William, 1994.: *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey.
- Egan, Michelle, 2003.: The Single Market: Cini, Michelle. (ur.), *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford str. 28-46.
- EU, 2006.: *Europa Glossary*, dostupno preko: [http://europa.eu/scadplus/glossary/index\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm), studeni 2006.
- EU, 2006a.: *International Agreements*. dostupno preko: [http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist\\_t34\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist_t34_en.htm), studeni 2006.
- Fink Hafner, Danica, 2004.: Politične stranke in demokracija v okoliščinah globalizacije, u: Fink Hafner, Danica, (ur.), *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, Založba FDV, Ljubljana, str. 13-43.
- George, Stephen i Bache, Ian, 2003.: *Politics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Gill, Graeme, 2003.: *Nature and Development of the Modern State*, Palgrave, New York.
- Greenwood, Justin, 2003.: *Interest Representation in the European Union*, Palgrave, New York.
- Grdešić, Ivan, 1995.: *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb
- Griffiths, Martin i O'Callaghan, Terry, 2002.: Global Civil Society, u: *International Relations: The Key Concepts. Second Edition*. Routledge. Routledge Reference Resources online. Taylor & Francis Publishing Group. University of Ljubljana. 15 April 2005 [http://www.reference.routledge.com/subscriber/entry?entry=w043\\_w043b1.7.3](http://www.reference.routledge.com/subscriber/entry?entry=w043_w043b1.7.3).
- Hajer, Maarten, 2003.: Policy Without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void, *Policy Sciences*, 36, str. 175-195.
- Held, David, 1996.: *Models of Democracy. Second Edition*, Polity Press, Cambridge.

- Held, David, 2000.: Regulating Globalization? The Reinvention of Politics, *International Sociology*, 15(2), str. 394-408.
- Held, David i McGrew, Anthony, 2002.: *Globalization/Anti-Globalization*, Polity Press, Cambridge.
- Hirst, Q. Paul i Thompson, Grahame, 1999.: *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance. Second Edition*, Polity, Malden (MA), Blackwell.
- Hix, Simon, 1999.: *The Political System of the European Union*, Palgrave, London
- Hogwood, W. Brian, Gunn, A. Lewis, 1984.: *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- Hooghe, Liesbet i Marks, Gary, 2001.: Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5, št. 11., dostupno preko: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>, svibanj 2005.
- Jessop, Bob, 2003.: *The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy. Department of Sociology*, Lancaster University, dostupno preko: <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-state-and-contradictions.pdf>, studeni 2006.
- Keohane, O. Robert i Nye, S. Joseph, 1977.: *Power And Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston.
- Kritzinger, Sonja, 2003.: The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union, *European Union Politics*, 2003 (4): 219-241.
- Kustec Lipicer, Simona, 2002.: Organizacije za analizo javnih politik ali think-tanks, u: Fink Hafner, Danica i Lajh, Damjan (ur.), *Analiza politik*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 83-102.
- Mancini, G. Federico, 2002.: *Evropa: Argument za državnost*, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Mann, Michael, 1986.: *The Social Sources of Power. Vol. 1. A History of Power From the Beginning to A. D. 1760.*, Cambridge University Press, Cambridge
- Matteucci, Nicola, 1999.: *Novoveška država: izrazoslovje in pota*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Nugent, Neill, 2002.: The Commission's Services, u: Peterson, John, Shackleton, Michael (ur.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, str. 141-164.
- Olsen, P. Johan, 2003.: Europeanization, u: Cini, Michelle (ur.), *European Union Politics*, Oxford University Press, str. 333-349.
- Pal, A. Leslie, 1987.: *Public Policy Analysis*, Ontario, Methuen Publications
- Peterson, John, 2002.: The College of Commissioners, u: Peterson, John, Shackleton, Michael (ur.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, str. 71-95.
- Peterson, John i Shackleton, Michael, 2002.: The EU's Institutions: An Overview, u: Peterson, John i Shackleton, Michael (ur.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, str. 1-21.

- Peterson, John i Smith, E. Michael, 2003.: The EU as a Global Actor, u: Bomberg, Elizabeth i Stubb, Alexander (ur.), *The European Union: How Does It Work?* Oxford University Press, str. 195-216.
- Radaelli, Claudio, 2000.: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, br. 8., dostupno preko: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, studeni 2003.
- Rizman, Rudi, 2005.: Globalizacija in nacionalna država – razsežnosti in paradoksi njunega medsebojnega razmerja, *Teorija in praksa*, vol. 42, br. 4-6, str. 579-593.
- Shaw, Martin, 2000.: *Theory of the Global State. Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, E. Karen, 2003.: EU External relations, u: Cini, Michelle (ur.), *European Union Politics*, Oxford University Press, str. 229-246.
- Stubb, Alexander, Wallace, Helen i Peterson, John, 2003.: The Policy-Making Process, u: Bomberg, Elizabeth i Stubb, Alexander (ur.), *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, str. 136-156.
- Van Creveld, Martin, 1999.: *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wallace, Helen, 2000.: The Institutional Setting: Five Variations on a Theme, u: Wallace, Helen i Wallace, William (ur.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, str. 3-37.
- Wallace, William, 2000.: Collective Governance: The EU Political Process, u: Wallace, Helen i Wallace, William (ur.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, str. 523-542.
- Watson, Rory i Shackleton, Michael, 2003.: Organized Interests and Lobbying in the EU, u: Bomberg, Elizabeth i Stubb, Alexander (ur.), *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, str. 88-111.
- Weiler, H. H., Joseph, 2002.: *Evropa: Argument proti argumentu za državnost*, Pravna fakulteta, Ljubljana.

Simona Kustec Lipicer

*TAXONOMY OF POLICY PLAYERS IN THE EUROPEAN  
UNION: DILEMMAS AND PERSPECTIVES*

*Summary*

The processes of Europeization have invaded the public policy sphere and introduced into it, among other things, the altered views of the roles of policy players and their relationships in the processes of the formation and the implementation of public policy. As soon as these new developments had been detected, numerous political science debates understandably ensued about the changed roles and competences of the actors who operate at different political levels in the European Union. The paper begins with the definition of the policy actor in the research of the EU policy process. The usability of the traditional and the contemporary understanding of the policy actor in the EU policy system is looked into by means of the indicators of (non)statehood and the existing view of the role of the state, thereby articulating the dilemmas and the prospects for the potential new taxonomies of policy actors that might emerge as a consequence of the policy activity at the EU level, since the newly identified features breed suspicion in the unequivocal adequacy of the existing taxonomy of the actors. Also, the appropriateness of the categorization of the players according to their political level or to the structural-functional character of their activities is discussed.

*Key words:* EU, policy players, state, civil society, typologies



*Mailing address:* Fakultet društvenih znanosti, Kardeljeva Ploščad  
5, SI 1000 Ljubljana, Slovenija. *E-mail:* simona.kustec-lipicer@  
fdv.uni-lj.si