
Političke institucije i Europska unija

Pregledni članak
327.39(4-67EU)
Primljeno: 21. listopada 2002.

Deset teza o budućnosti Europske unije

JOACHIM JENS HESSE*

Sažetak

Autor analizira pravce razvoja Europske unije nakon konferencije u Nici. Kako bi se stvorio prikladan i transparentan kompetencijski poredak Europske unije, u današnjoj su raspravi u prvome planu modeli koji su pozajmljeni iz ustava različitih saveznih država. Prvi model je tzv. *dual federalism* koji je razvijen u Sjedinjenim Američkim Državama. Ovaj model nastoji striktno razdvojiti europske kompetencije i kompetencije država članica.

Drugu mogućnost daje njemački Temeljni zakon. Po ovom bi modelu Europskoj uniji bile pripisane kompetencije prema sistematici isključivoga, konkurentskog i okvirnog zakonodavstva. Autor smatra da bi to dovelo do formalne transparentnosti, ali ne bi posve spriječilo preklapanje nadležnosti Unije, država članica i drugih teritorijalnih jedinica. U tekstu se posebna pažnja poklanja transparentnosti i učinkovitosti reformskog procesa te naglašava da bi valjalo međusobno smisleno usuglasiti vodoravne i okomite reforme kompetencijskog poretka.

Što se tiče demokracije, autor smatra da nije potreban novi model demokracije, nego sustavna revizija postojećega sustava odlučivanja u Europskoj uniji. Povrh toga, prava demokratizacija ne bi ciljala samo na reformu institucijskih reguliranja, nego i na *jačanje instancija posredovanja*. To bi značilo bolji odnos javnosti i parlamenata nacionalnih država te federalnih jedinica u europskim pitanjima. Uz to i pojačano širenje europskih stranačkih organizacija te djelotvornije "europeiziranje" središnjih udruga i ustanova za zastupanje interesa.

Na kraju autor raspravlja i o tradicionalnim granicama javnog i privatnog. Javni bi sektor preuzeo od privatnoga gospodarstva iskušane postupke ili bi mu u potpunosti prepustio neke zadatke. S time u vezi trebali bi postojati i jasni kriteriji. Pritom je kao jamstvo inovacija, ekonomičnosti i zaštite od zloporabe nužna učinkovita kontrola od strane parlamenta i vladinih tijela. Ovo bi moglo pomoći da se Europa učini mjestom zajedništva i kooperativnog ponašanja.

Ključne riječi: demokratizacija, Europska unija, federalizam, integracijski proces, kompetencijski poredak, ustav, transparentnost, učinkovitost

* *Joachim Jens Hesse*, redoviti profesor političke znanosti na International Institute for Comparative Government and European Policy, Berlin.

1. Europa na raskršću: integracijski proces u potrazi za svojim dovršenjem

Europski je proces ujedinjavanja opet na raskršću. Dok se uvođenjem eura Ekonomska i monetarna unija (barem formalno) realizira, daljnji su integracijski koraci predmet gotovo istodobne rasprave: od proširenja Europske unije (na jug i istok) preko supstancijalne reforme njezinih tijela i ustanova sve do provjeravanja strukture prihoda i rashoda, preorijentacije “velikih” područja politike i izrade europskoga ustava. Pritom se miješaju samoproduzvedeni i tuđi pritisci djelovanja, pojavljuju se aktualni (vanjskopolitički i sigurnosnopolitički) problemi uz načelne (gospodarskopolitičke i socijalnopolitičke), manifestiraju se nesigurnosti, što kritičari tumače kao izraz Unije koja *se sama preopterećuje*. Budući da ne postoji faza konsolidacije i očuvanja stečenoga, ponajprije se osvećuje činjenica da do danas nije odgovoreno na načelna pitanja o europskome razvoju te da neuravnoteženosti, neistodobnosti i asimetrije obilježavaju integracijski proces.

Ponajprije su značajna pitanja o teritorijalnome kroju, konstitucijskome obliku i političkome identitetu EU-a u okviru rasprave o “dovršivosti”.

Samo se još povijesno može objasniti to što se *vanjske granice* Europske unije smatraju teško odredivima (a političari od početka izbjegavaju to pitanje). Danas je, vjerojatno, teritorijalni oblik Europske unije uvelike definiran: sadašnjim državama članicama (15) i kandidatima za pristup iz Srednje i Istočne Europe (12). Izuzimajući balkanski sukob i pitanje Turske u zbilji više ne postoje teritorijalna pitanja, osim ako Unija vjeruje da sebi može priuštiti *prerazvučenost* svoga teritorija i time ograničavanje vlastite učinkovitosti. I za sustave odlučivanja i sposobnost smanjivanja (ekonomskih i socijalnih) dispariteta unutar velikih teritorijalnih cjelina vrijede, međutim, “optimalne pogonske veličine”; one ne isključuju posebne sporazume o suradnji s daljnim susjedima.

I *konstitucijski oblik* Europske unije (od zone slobodne trgovine preko konfederacije do saveza država i, konačno, savezne države) predmet je dosad nerazjašnjene rasprave. Doduše, EU u svome sadašnjem obliku ima obilježja savezne države (i brojne strukturalne značajke njezina “sustava vladanja” na to upućuju), ali to dosad nije imalo posljedica, čak ni u okviru ustavne rasprave. Zbog ometenosti veoma *različitim državnim tradicijama* i divergentnim iskustvima unitarnih i federalističkih sustava i dalje dolazi do, prije bismo rekli, “induktivne metode pozajedničenja” Jeana Monneta – povezano s “konkretizacijom” od strane Komisije (preko opće klauzule čl. 308 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica) i sudskih odluka Europskoga suda pravde. To se početnih godina pokazalo, doduše, kao prokušano sredstvo za postupnu izgradnju zajedničke stečevine, *acquis communautaire*, no tako nastali europski pravni poredak danas moramo označiti krajnje netransparentnim. Institucijskome okviru i pravnome poretku potrebno je, dakle, dosljednije razvijanje i spajanje; oni imaju “predmoderna” obilježja.

Politički identitet, konačno, bitan je utoliko što je Europska unija suočena sa sve većim problemom legitimacije i prihvaćanja. Ako su “europski narodi” (o kojima je riječ u preambulama ugovora) dosad slijedili razvoj ugovora *cum grano salis*, danas to više ne vrijedi. Negativni rezultati anketa, ishod irskoga referenduma i brojni nacionalnodržavni indikatori potvrđuju da dijelovi europske javnosti nisu više ravnodušni prema daljnjem

gubitku suverenosti i da počinju postavljati pitanje “europskoga viška vrijednosti”. To se, također, potvrđuje u stajalištu o brojnim područjima politike, bilo da je riječ o odbijanju po svome nazivu još uvijek neodgovarajuće zajedničke vanjske i sigurnosne politike ili azilske i useljeničke politike, koja se sa stajalištem “spašavaj se tko umije” kreće između populističkih temeljnih stajališta i restriktivnih nacionalnih politika. S time, pak, korespondira poduzetnička politika u kojoj njezini *national champions* opet doživljavaju posebno priznanje – unatoč svim uspjesima europske konkurencijske politike.

2. “Nica” kao nepotpunost: kompromis s najmanjim zajedničkim nazivnikom

Europsko je vijeće u Nici htjelo previše, s istodobnim institucijskim moderniziranjem, poboljšanom sposobnošću odlučivanja i dosljednim pripremanjem proširenja prema Istoku. Ishod je morao razočarati. Tako se nije uspjelo osigurati buduću sposobnost djelovanja Unije niti osobito, tj. i materijalno, znatno proširiti udjel polja zajedničkih zadataka. *Formalni kompromisi* pri takozvanim *Amsterdam left-overs* (preostalim problemima nakon amsterdamske revizije ugovora) još su jednom potvrdili dominaciju *nacionalnodržavnih interesa* i, time, granice sposobnosti za konsenzus.

Budući da se u Nici ograničilo na institucijske prilagodbe koje su najnužnije za proširenje na Istok, nije bilo nikakvih (barem ne formalnih) *Nica left-overs*, Unija se službeno smatra “zrelom za proširenje”, iako su ipak “odgođene” *važnije reforme*. Tako je odgođena odluka o “konačnoj” veličini i sastavu Komisije (čl. 4 Zapisnika o proširenju), postupci odlučivanja u Vijeću podređuju se samo još specijalistima pristupačnoj “logici”, a nije došlo do materijalno znatnoga proširenja kvalificiranih većinskih odluka. Nije odlučeno ni o zadacima, ciljevima i organizaciji *strukturnih i kohezijskih fondova*, koji se sada mogu mijenjati najranije od 1. siječnja 2007. godine kvalificiranom većinom (čl. 161 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica). I o određenim mjerama u oblasti azilske i *izbjegličke politike* (čl. 63, br. 1 i br. 2a Ugovora o osnivanju Europskih zajednica) odlučuje se, i nadalje, po načelu jednoglasnosti dok se Vijeće ne izjasni (opet jednoglasno) za primjenu pravila kvalificirane većine (čl. 67, br. 5 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica). Dakle, ako za osnovu uzmemo više od samo formalnoga razumijevanja agende, upitan je uspjeh Europskoga vijeća u Nici. Obilježje nedovršenosti Ugovora iskazuje se, ponajprije, u konkretnim “rješenjima” za *Amsterdam left-overs*.

Prema tome, *Komisija* će se od 1. siječnja 2005. godine sastojati od po jednog člana iz svake zemlje (dosad: po dva iz velikih država članica); tek kad Unija (i Komisija) budu imale 27 članova, taj će se sustav raspodjele nadomjestiti drugim, pobliže još neodređenim rotacijskim načelom (čl. 213, st. 1 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica) – time je, u najboljem slučaju, odgođena zbiljska funkcionalna reforma Komisije.

U pogledu postupka odlučivanja u *Vijeću* preneseno je, doduše, 27 materija s načela jednoglasnosti na kvalificiranu većinu; ali među njima se ne nalaze doista “osjetljiva”, dakle sporna politička područja i pojedinačne odredbe.

Vrednovanje glasova u *Vijeću* iznova je, doduše, regulirano uključivanjem kandidata za članstvo; ali “trostruko kvalificiranje” – povećanje vrednovanih glasova, većina dr-

žava te predstavljanje 62% stanovništva Unije – podriva kao *prikrivena jednoglasnost* pravi smisao većinskih odluka (čl. 205 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica, nova verzija).

Ali ovaj “kompromis s najmanjim zajedničkim nazivnikom” razjasnio je također i ponajprije koliko je Europska unija još uvijek udaljena od *normativno i funkcionalno prihvatljive diobe vlasti* – i vodoravno i okomito. Dok se u *vodoravnome pogledu* raspravlja o kroju, sastavu i postupku odlučivanja o institucijama Europske unije i u njima, u *okomitome je pogledu* riječ o međusobnome odnosu teritorijalnih jedinica (EU, nacionalna država, regije, lokalne jedinice); i tu se postavljaju pitanja razreza zadataka, raspodjele kompetencija i, ponajprije, one “višerazinske politike” koja pretjerano dominira akademskom raspravom.

3. Okomiti i vodoravni kompetencijski poredak: “ključ” za nacionalnodržavno i europsko savladavanje zadataka

Zadatak je takozvanoga *procesa nakon Nice* temeljito istražiti dotaknuta pitanja do 2004. godine. Premda još nezapočeto, ali neformalno pripremljeno gotovo u svim državama članicama Europske unije, jest osiguranje sposobnosti djelovanja, odlučivanja, pa i budućnosti Europske unije time da se izradi razgraničenje kompetencija između EU-a i njezinih država članica, koje uređuje i strukturira dijelom anarhično, dijelom evolucijsko obnašanje zadataka, koje bi tako trebalo postati što prozirnijim (i time prezentnijim). Ugovoru iz Nice pridodana “Izjava o budućnosti Europske unije” sadržava, u pojedinostima, sljedeće radne naloge za pojedina politička područja (u njemačkome prijevodu):

- “uspostava i održavanje razgraničenja nadležnosti između Europske unije i država članica, koje točnije odgovara načelu supsidijarnosti
- status Povelje temeljnih prava, koja je u Nici proglašena prema zaključcima Europskog vijeća u Kölnu
- pojednostavljenje ugovora kako bi bili jasniji i razumljiviji
- uloga nacionalnih parlamenata u arhitekturi Europe.”

S tim spektrom tema nastaje agenda koja zahtijeva sustavnije nego dosad bavljenje pitanjima budućnosti europskoga razvoja, što je nedvojbeno uspjeh za njemačke pokrajine čiji je angažman odlučno promicao suglasnost o “procesu poslije Nice”.

Bilo da je riječ o “razgraničenju kompetencija” ili “kompetencijskome poretku”, u međuvremenu prijete opasnost debati s vlastitom dinamikom da podlegne rutinama europskih rasprava. Unatoč čestim zaklinjanjima da će proces biti transparentan i otvoren, već danas vidimo da se i ta debata vodi samo u onome uskom krugu zainteresiranih koji se prije odlikuje nekritičkim europskim pozicijama. Nećemo propitivati nestaju li rezerve prepoznatljive u širokom krugu stanovništva. Pogotovu ne u tematskome području koje se čini, doista, pristupačno jedino još specijalistima; čak se u primarnome pravu EU-a, dakle u njezinim konstitutivnim temeljnim ugovornim odredbama, nalazimo pred, djelomice, apsurdnom složenošću.

Slijedimo li navedene radne naloge (i samoobveze), postaje jasnim da je pritom prepoznatljivo razumijevanje “razgraničavanja kompetencija” utoliko prekratko što usredotočenost na odnos između EU-a i država članica ostavlja izvan pozornosti ne samo unutardržavne procese, nego zapostavlja i vodoravna pitanja kompetencijskoga kroja (i strukture odlučivanja). Tako prijeto da se nastavi postupak koji, već odavno, slabi europski razvoj: punktualnom politikom koja jedva respektira nacionalnodržavne razlike i koja, k tome, konstitutivno zajedničko djelovanje tijela Europske unije shvaća, u najboljem slučaju, kao pretpozicionirano i postpozicionirano. Pravi bi se europski kompetencijski poredak morao, naprotiv, postaviti okomito i vodoravno već radi jamstva da iskustva nacionalnih država uđu u njega.

4. Cilj: pojednostavnjenje gdje je moguće, isprepletanje gdje je nužno

Slijedimo li takvo prošireno razumijevanje “kompetencijskoga poretka”, nadaju se brojni poticaji koje bismo trebali uzimati u obzir pri razvijanju Europske unije. To su, ponajprije, ona *iskustva* koja *savezne države* mogu unijeti u europski formativni proces. Tu se pokazalo da federalno organizirani sustavi djeluju, doduše, dijeleći miroljubivo moć i vlast, dakle stabilizirajući, ali da su s time povezane i diskutabilne posljedice. Tako je današnji njemački (“kooperacijski”) federalizam ponajprije imobilan, sa slabom mogućnošću reakcije zato što je stvorio previše isprepletenosti koja povlašćuje orijentaciju na *status quo*, ometa nužne reforme i prikriva odgovornost. Koliko god bilo kooperativno, “isprepletanje politike” između razina, djeluje, nedvojbeno kontraproduktivno, od politika očuvanja stečenoga preko proširenoga trošenja resursa do netransparentnosti djelovanja uprave.

Prenesemo li takva iskustva na europski kompetencijski poredak, nudi nam se povezivanje neprijepornih prednosti federalne organizacije s dosljednim pojednostavnjenjem djelovanja vlade i uprave, postupanje po metafori “pojednostavnjenje gdje je moguće, isprepletanje gdje je nužno” kao načelo. Pojednostavnjenje pritom znači da između razina treba predvidjeti odvojeno obnašanje zadataka ako je to izvedivo, a isprepletenije oblike ovladavanja problemima dopuštati samo ako za to postoje funkcionalno ili normativno neotklonjive potrebe. Tako bismo, također, uspjeli odjelotvoriti posvuda spominjano, ali operativno jedva respektirano supsidijarno načelo.

Slijedimo li tu argumentaciju koja se nadovezuje na brojna, prije bismo rekli, teorijska promišljanja o prednosti odvojenih sustava, nasuprot vezanima, moramo, dakako, odmah dodati da je socijalnodržavni razvoj proteklih desetljeća promicao u većini “zrelih” demokracija procese povezivanja i, nakon toga, oblike isprepletanja. Počevši s veoma širokim, često prekograničnim infrastrukturama i velikim investicijskim projektima što premašuju kapacitete pojedine teritorijalne jedinice, razvile su se “isprepletene” politike kao, takoreći, redovit slučaj. Takozvane zajedničke zadaće i investicijske potpore, koje su s financijskom reformom iz 1969. godine ušle u njemački *Temeljni zakon* (čl. 91a i b, čl. 104a, st. 3 i 4) ovdje su potvrda toga: primjerice zaštita obale, promicanje poljoprivredne strukture, izgradnja visokoškolskih ustanova, unapređivanje bolnica, socijalna stanogradnja, regionalna gospodarska politika ili, također, promicanje znanstvenog istraživanja. Time se u brojnim područjima zadataka i politika nastavilo (u različite oblike) institucionalizirano povezivanje planiranja i financiranja.

Takva nam iskustva mogu biti opomena, no ništa više od toga. U sve češćoj prekograničnoj podjeli rada samo je ograničeno moguće svodenje prekompleksnih postupaka na temelje, njihovo, takoreći, korjenito pojednostavnjenje. To, također, vrijedi za europski kompetencijski poredak (i raspravu o njemu). Tu, dakako, opstoji prednost mogućnosti opsežne inventure u dijelovima, prije bismo rekli, slučajno izrasloga poretka, koja ne smije isključiti ni strukturalno značajne promjene, štoviše, čak bi ih trebala i izazvati. Mnogo je onoga što danas čini europsku svakodnevicu normativno dvojbena i funkcionalno besmislena. Ovdje nam se čini nužnim i perspektivnim poticati na pomoć, na jačanje racionalnosti. Zato kažemo još jednom: “pojednostavnjenje gdje je moguće, isprepletanje gdje je nužno”.

5. Sredstva: dualni federalizam, rješenje Temeljnoga zakona ili “negativno” razgraničavanje kompetencija?

Slijedimo li sadašnju raspravu, neprijeporno je među upućenim promatračima da sadašnja “difuzna”, djelomice gotovo slučajna raspodjela zadataka ne pruža prikladan okvir za izvršavanje zadataka budućnosti. U proreformskoj raspravi u prvome su planu za istodobno adekvatan i transparentan kompetencijski poredak Europske unije *modeli* koji su pozajmljeni iz ustava različitih saveznih država.

Prvi model *striktnoga razdvajanja europskih kompetencija i kompetencija država članica* slijedi takozvani *dual federalism* Sjedinjenih Američkih Država, koji izbjegava oblike funkcionalne diobe vlasti. Svaki zadatak koji se nalaže nekoj razini treba se upravo tamo potpuno riješiti. Zakonodavna, izvršna i sudbena vlast svagda su u jednoj ruci ustrojstveno načelo, koje jamči djelotvoran međusobni nadzor razina. Dakako, prednosti toga sustava, a to su jasnoća, razgraničenost i svrstanost državnih zadataka, ne mogu prikriti ozbiljne nedostatke: kompetencije su se američkih saveznih država u međuvremenu tako smanjile da se mora govoriti o svojstvenoj tendenciji centralizacije sustava. Također je sustav *dual federalism* uključen u netipični sklop *checks and balances*. Ako bismo na europskoj razini preuzeli federalističku koncepciju ustava SAD-a, to bi moglo izazvati ozbiljne i neželjene posljedice po nadzor moći. Usto, američki se model razdvajanja odlikuje, ponajprije u oblasti izvršne vlasti, relativno malom bliskošću s građanima. Američki *dual federalism* može, dakle, jedva poslužiti kao model za daljnji razvoj Europske unije.

Drugi bi put rješenja pružalo stvaranje (kategorijalnoga ili enumerativnoga) *kompetencijskoga kataloga* po uzoru na njemački Temeljni zakon. Prema tome je zakonodavstvo, načelno, pitanje pokrajina. Analogno saveznoj razini u Temeljnome zakonu, Europskoj bi uniji bile, dakle, pripisane kompetencije prema sistematici isključivoga, konkurentskog i okvirnog zakonodavstva. Takvom bi reformom europski kompetencijski poredak dobio, nedvojbena, na *formalnoj transparentnosti*. Upitno je, međutim, prema iskustvima njemačkog federalizma, bi li se takvim kompetencijskim katalogom ustrojnim prema područjima reguliranja djelotvorno mogla zaustaviti i centralistička dinamika unutar Europske unije. To vrijedi utoliko više što pokrajinske vlade na saveznoj razini preko Saveznoga vijeća, kao što je poznato, imaju mnogo jače težište nego pokrajinski parlamenti. S obzirom na tu “izvršnu tendenciju”, koja postoji, slično, i na eu-

ropskoj razini, parlamenti su, ne samo s motrišta teorije demokracije, napose “gubitnici” u procesu europeizacije. Tako je promašen i široko rasprostranjen argument da je kompetencijski katalog prema njemačkome uzoru “prekrut” te da ignorira razvojnu otvorenost Europske unije. Čak ni modificirani kompetencijski katalog, koji nabroja glavne zadatke i djelomične nadležnosti Unije i država članica, ne može posve spriječiti postojanje problema razgraničenja, odnosno preklapanja nadležnosti Unije, država članica i drugih teritorijalnih jedinica.

Konačno, problem neprecizne definicije područja zadataka postoji i u sustavu *pozitivne dodjele kompetencija*, kao što se to danas ozbiljuje u Europskim ugovorima. On se tu odnosi i na područja u kojima Unija ima stvarne kompetencije i na ovlasti u reguliranju u kojima ima finalne kompetencije. Mnogo su manje izražene poteškoće u razgraničenju ako su *unutar kompetencijskih normi* formulirane eksplicitne *ograde* koje djeluju kao omeđenja tih nadležnosti. Takva *negativna kompetencijska razgraničenja* ne predstavljaju, doduše, poseban model federalističke podjele zadataka. Ipak (ili upravo stoga) ona čine veoma zanimljivu opciju za dalji razvoj europskoga kompetencijskog poretka. Tako su već danas u oblastima unutarnje sigurnosti (čl. 64, st. 1, čl. 68, st. 2 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica, čl. 33, 35, st. 5 istoga Ugovora), obrazovanja (čl. 149, st. 1 Ugovora), zdravstva (čl. 152, st. 4 i 5 Ugovora), socijalne politike (čl. 137, st. 6 Ugovora) te kaznenoga prava (čl. 135 Ugovora) formulirane djelotvorne negativne klauzule koje preciziraju i ograničavaju nadležnosti Unije. Tako čl. 137, st. 6 istoga Ugovora (st. 5 u verziji iz Nice) zabranjuje Zajednici u njezinoj socijalnoj politici reguliranje naknada za rad te diranje u pravo koaliranja, pravo na štrajk i pravo na isključenje radnika s posla. I u Ugovoru iz Nice dalje su razvijena *negativna razgraničenja*. Tako preformulacije čl. 18 istoga Ugovora (jamstvo Unije), čl. 137, st. 2a, 4 i 5 Ugovora (socijalni propisi), čl. 157, st. 3 Ugovora (industrijska politika) te čl. 181a Ugovora (suradnja s trećim zemljama) također predviđaju klauzule osiguranja. Negativna kompetencijska razgraničenja nude se, dakle, kao *osobito prikladno sredstvo* kad u *konkretnim* regulacijskim materijama valja *precizno* opisati i, time, (sa)čuvati prava država članica i njihovih regija u skladu s ciljevima formuliranim u točki 4.

6. Put: “Monnetova metoda”, konferencije vlade, rješenja konventa

Promatranjem učinkovitog ostvarivanja reformi valja preispitati i dosadašnje načine mijenjanja Ugovora. Dakako da se s klasičnom Monnetovom metodom *ad hoc pozajedničenja* ne može postići zbiljska provjera postojećega kompetencijskog sklopa. Ali se ni postupak konferencija vlada, upravo nakon iskustava iz Nice, ne može nastaviti bez modifikacija: sudbonosne odluke ne bi trebalo više donositi u posljednjoj “noći dugih noževa”, pogotovo zato što su na europskoj agendi u većoj mjeri nego prije problemi raspodjele, odricanja od suverenosti itd.

Zato se u tome sklopu raspravlja i o širenju onoga *rješenja konventa* koje je prvi put primijenjeno pri izradi Povelje o temeljnim pravima. Prema zaključcima Europskoga vijeća iz Kölna i Tamperea taj je gremij, kao što znamo, sastavljen od opunomoćenika šefova država i vlada, predstavnika Europskoga parlamenta, predstavnika nacionalnih parlamenata, jednoga člana Komisije te po jednoga promatrača Europskoga suda i Vijeća Europe. Doduše, već je prije konstituiranja Konventa, djelomice, snažno kritizirana

njegova nedostatna reprezentativnost i legitimnost, ali je on u javnosti iskazao djelotvornost koje dosadašnje konferencije vlada nisu ni približno dosegnule. Tako su brojne nevladine organizacije koristile mogućnost saslušanja pa su njihove predodžbe o katalogu temeljnih prava ušle u savjetovanja.

Ukupno uzevši, ta se pozitivna iskustva ne mogu, međutim, jednostavno prenijeti na “gremij poslije Nice”. Tu ponajprije valja poštovati činjenicu da je Povelja o temeljnim pravima utoliko predstavljala netipičnu materiju, što su, konačno, predmet rasprave bila nekontroverzna tematska područja i što je jedino trebalo harmonizirati neke pravno-kulturne razlike nastale iz državnih tradicija. Najbolji je znak za to činjenica da u Konventu nije bilo formalnoga završnoga glasovanja, nego da je njegov predsjednik Roman Herzog samo utvrdio kako nacrt Povelje ima konsenzus. Pri reviziji i daljnjem razvoju kompetencijskoga poretka mora se, naprotiv, polaziti od mnogo većih interesnih suprotnosti i, adekvatno, konfliktnih pregovora. Zato pri uspostavi “Konventa kompetencijskoga poretka” neće biti dostatno prepustiti ovome samom utvrđivanje postupovnika; mandat Europskoga vijeća za uspostavu takvoga gremija zahtijeva bitno precizniju definiciju njegovih zadataka, vremenskoga okvira, sastava i potrebnih postupaka odlučivanja. Takvim se pitanjima bavi sadašnja rasprava između predstavnika vlada i europskih političara u parlamentarnome prostoru (usp. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* od 18. listopada 2001. godine). Pritom je riječ o, takoreći, “klasičnim sukobima” između izvršne i zakonodavne vlasti, dopunjeno, dakako, utoliko novom kvalitetom rasprave što parlamentari spoznaju da debata o kompetencijskome poretku prijeti postojanim oštećenjem njihova *raison d'être* ako adekvatno ne sudjeluju.

U ishodu se preporučuje predvidjeti povezivanje modela konventa i konferencije vlada nakon toga. Odustati posve od konferencija vlada ne bi značilo samo kršenje čl. 48 Ugovora o osnivanju Europskih zajednica, prema kojemu su postupci za izmjenu Europskih ugovora isključiva kompetencija država članica; to bi također značilo odustati od (iako ograničene) legitimiranosti rezultata. U demokratskim bi političkim sustavima trebalo biti samorazumljivo da izabrani šefovi država i vlada moraju ostati “posljednjom instancijom” pri donošenju kompetencijskoga poretka. To, dakako, uopće ne isključuje djelotvornu prethodnu selekciju, izradu alternativa i opcija “velikim konventskim rješenjem”, koje uključuje nacionalne parlamente, vlade i predstavnike europskih tijela, nego bi ono bilo, štoviše, još poželjnije.

7. Transparentnost i učinkovitost: bezuvjetne pretpostavke

Transparentnost i učinkovitost europskoga kompetencijskog poretka jedan su od središnjih izazova predstojećega reformskoga procesa. S pogledom na pojačanu *transparentnost* riječ je pritom, ponajprije, formalno o “pojednostavnjenju ugovora”, koje navodi i “Izjava o budućnosti Europske unije” kao tematsko težište procesa nakon Nice. Smislenu orijentaciju tu pruža nacrt koji je izradio Europski visokoškolski institut i, u bitnome potvrdila “tri mudraca”, koji predviđa “da se postojeći ugovorni tekstovi podijele na dva dijela: temeljni bi ugovor sadržavao samo ciljeve, načela i opće političke smjernice, građanska prava i institucijski okvir”, a “odvojeni tekst (...) druge propise sadašnjih ugovora” (von Weizsäcker/Dehaene/Simon: *Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission*, 18. listopad 1999.).

Transparentnosti pripada, povrh toga, i jača *postupovna* komponenta. Tu nije riječ samo o tome da se o pojedinim reformskim koracima šire raspravlja, nego da se u suglasnosti s intermedijarnim institucijama osigura opsežna rasprava o reformskim opcijama.

Što se tiče *učinkovitosti* reformskoga procesa, valja reći da tijela i ustanove Europske unije postaju otvorenijima prema poticajima koji imaju značajnu ulogu u sadašnjoj raspravi o reformi javnoga sektora; jačati svijest o troškovima i nadzoru troškova te djelotvorno izvršavati obveze nadziranja trebali bi postati samorazumljivim sastavnicama europske agende. Zacijelo nije dovoljno povećati broj osoblja europskoga antikorupcijskog odjela ili rutinski primati izvještaje Računskoga suda. I u tome sklopu predstoji funkcionalno restrukturiranje europskih institucija. Tako bi valjalo razmisliti o materijalnim i personalnim preklapanjima u vanjskoj politici Unije – sadašnje je stanje, osim što slabi međunarodno zastupanje Europske unije, nespojivo i s učinkovitom uporabom javnih sredstava. Tu opet ističemo da bi valjalo međusobno smisljeno usuglasiti vodoravne i okomite reforme kompetencijskog poretka. Ako bi se još neko bitno područje nacionalne države iz funkcionalne perspektive ponudilo zajedničkoj razini (primjerice politika zapošljavanja, koja se prema čl. 125 i sl. Ugovora o osnivanju Europskih zajednica dosad jedino koordinira među državama članicama), trebalo bi pri takvome koraku svagda misliti i na vodoravnu raspodjelu zadataka u duhu jamstva učinkovitog postupka odlučivanja te odgovarajuće uporabe resursa. Inače bi isključivo okomito mišljena kompetencijska reforma možda imala kontraproduktivne posljedice, jer bi zbog primjene načela jednoglasnosti u Vijeću ministara na osnovi očekivanih interesnih razlika moglo doći do blokada u odlučivanju.

8. *Legitimnost i prihvatljivost: nezaobilazna demokratizacija izvršnoga političkog modela*

Unatoč jačanju koje je Europski parlament doživio proteklih godina, sve je više pokazatelja prema kojima *diskrepancija između materijalne i političke odgovornosti* donositelja odluka sve više uznemiruje “narode Europe”: ankete “Eurobarometra”, pad sudjelovanja na europskim izborima i negativni glasovi na europskim referendumima jasne su potvrde toga. Pri traženju rješenja za prepoznatljivi problem prihvatljivosti i legitimnosti valja, ponajprije, podsjetiti na to da je “deficit demokracije” Europskih zajednica star kao i one same. Već je Ugovor o Zajednici za ugljen i čelik (1951.) institucionalizirao *izvršni politički model* u kojemu se nadnacionalnom Vrhovnom upravnom tijelu – gremiju stručnjaka iz kojega je kasnije nastala Komisija – dopuštaju dalekosežne ovlasti i, istodobno, pridodaje samo slab parlamentarni nadzorni organ. Svoju je legitimnost taj institucijski sustav stjecao iz logike ekonomske učinkovitosti, a zainteresiranost za “Zajedničko tržište” bila je, jasno, u prvome planu. Doduše, već je tada bilo pojedinačne kritike ograničenoga demokratskog nadzora europske politike. Ali građane, stranke i udruge u državama članicama zadovoljavao je uspjeh postignut izvršnom logikom pri izgradnji Ekonomske i monetarne unije. Tek je sve većim širenjem europskih kompetencija, smanjivanjem uzajamnih socijalnih dobitaka i time paralelnih interesnih sukoba sveobuhvatni “permisivni konsenzus” postajao sve krhkijim. Europskoj uniji strukturno svojstveni demokratski deficit, dakle, percipiran je kao *legitimacijski problem*.

Ne može se, dakle, dulje “odgađati” supstancijalna demokratizacija europske politike. Širenje formalnih participacijskih prava, primjerice uvođenjem referendumu diljem Unije, ne pruža, međutim, pravi izlaz jer bi se tako mogla minirati učinkovitost odlučivanja europskih institucija i oslabiti ostatak društvene prihvatljivosti. Perspektivnijim se čini *opsežno* poboljšavanje demokratske odgovornosti donositelja političkih odluka. Analogno dosad rečenome, pritom ne smije postojati samo punktualno, takoreći “jednotračno postupanje”. Ne preporučuje se ni opće jačanje Europskoga parlamenta (“puna parlamentizacija”) niti isključivo vraćanje odlučivanja u institucije nacionalnih država (“decentralizacija”). Bilo bi i normativno i funkcionalno uvjerljivije zalagati se srednjoročno za *dosljedno diferenciranje funkcija sustava odlučivanja shodno vodoravnoj i okomitoj raspodjeli kompetencija*: tako bi se u okviru isključivih kompetencija EU-a Europski parlament mogao razviti u središnju instanciju odlučivanja, a Vijeće i Komisija bi se komplementarno strukturirali. U jače “isprepletenim” poljima politike morala bi, naprotiv, tijela nacionalnih država, odnosno federalnih jedinica sudjelovati primjerenom svojoj materijalnoj odgovornosti. Ukratko: nije riječ o “novome modelu demokracije”, nego o *sustavnoj reviziji* postojećega sustava odlučivanja u Europskoj uniji i postupaka koji u njoj vrijede.

Povrh toga, prava demokratizacija ne bi ciljala samo na reformu institucijskih reguliranja, nego i na *jačanje instancija posredovanja*. To bi, konkretno, značilo učinkovitije koristiti postojeće prostore djelovanja sudionika procesa tvorbe političke volje. Pritom mislimo na poboljšani rad s javnošću parlamenata nacionalnih država i federalnih jedinica (u europskim pitanjima), pojačano širenje europskih stranačkih organizacija te na djelotvornije “europiziranje” središnjih udruga i ustanova za zastupanje interesa.

9. *Politička volja kao oskudan resurs: na granicama umanjivanja suverenosti nacionalnih država*

Inače je sadašnja rasprava obilježena čudnim protuslovljem, pa i paradoksom. Dok djelujući akteri gotovo beziznimno naglašavaju da daljnji razvoj Unije mora biti transparentan, učinkovit i demokratski, vidljiva je suzdržanost u tome pravcu pri presudnim koracima. Tako je Europsko vijeće u Nici bilo posve očito obilježeno nacionalnim egoizmom, slično je bilo s radom u Vijeću ministara i, čak, u dijelovima Komisije. *Politička volja* da se Europa oblikuje postaje, unatoč suprotnim javnim očitovanjima, *oskudnim resursom*, doduše već poznatim, ali ipak problemom koji traži objašnjenje.

Upitamo li o tome same aktere, oni iznose otprije poznate argumente. Stalno je iznova riječ o “obziru” prema unutarpolitičkoj konstelaciji, obrani od “nesazrelih” politika koje možda štete vlastitoj zemlji ili i o “obvezi prema biračima”. Koliko god razumljiva bila takva rutinska politička objašnjenja, ona malo vrijede ako im njihova publika više ne vjeruje i ako se iznose nediferencirano. To osobito vrijedi onda kad se raspravlja o *umanjivanju suverenosti* ili kad se zahtijeva *solidarnost* koja traži financijske i materijalne žrtve.

Presudnije su stoga, zacijelo, materijalne diferencije koje bi mogle objasniti *razlike u integracijskoj volji* (i, time, u zastupanju političkih interesa). Dok, na primjer, Nijemci u dosljednoj europizaciji povezuju prevladavanje povijesnih starih opterećenja s odlu-

kom za “mjerljivo povećanu saveznu državu”, većini je ostalih država članica Europske unije takvo neupitno odvracanje od nacionalnodržavnih tradicija strano. Tu se poznaje vrijednost institucijskih rutina, cijene se posebna obilježja odnosnoga političkog sustava i, ponajprije, priziva onaj kulturni identitet bez čijega se očuvanja ne može predočiti ujedinjena Europa. Rasprava o kompetencijskome poretku morat će voditi računa o takvim različitim stajalištima ako ne želi “imati prazan hod” ili praviti formalne kompromise koji se ne mogu provesti.

Za njemačku će stranu biti važno jasnije nego dosad *navesti posljedice proširenoga umanjivanja suverenosti*. To uključuje obavijesti i o onim “gubitcima” koji se mogu očekivati upravo za federalistički sustav. Za zemlju s najdiferenciranijim sustavom vladanja i upravljanja u Europi, bilo bi pritom dobro dopuniti prepoznatljive defenzivne pozicije *oblikovnim predodžbama*; kao primjeri mogu poslužiti pobliže oblikovanje Ekonomske i monetarne unije, predstojeća reforma proračunskog ustroja, razvoj europskoga financijskog poravnjanja (koje izbjegava očite slabosti vlastitog rješenja), struktura odlučivanja koja odgovara kompetencijskome poretku te, također, jasno pojednostavnjenje upravnoga sustava i provjera važećih propisa o postupku.

Konačno, Njemačka je pozvana da pojačano ulazi u *saveznička partnerstva* i da se zalaže za konsenzus, pogotovo zato što o europeizaciji gotovo svih radnih i životnih područja ne odlučuje “velika pozornica” politike. Mnogo su važniji oni (brojni) odbori, radne skupine i savjetodavna tijela u kojima i uz čiju pomoć Komisija promiče proces ujedinjavanja. To što tu Savezna Republika Njemačka često nije uopće, ili je samo nedostavno zastupljena, niti sa svojim brojnim, itekako smislenim inicijativama, ne biva saslušana, iznova upućuje na odsutnu političku volju za stvaranje konsenzusa – ili na još uvijek prisutno podcjenjivanje “Bruxellesa”.

10. Podjela rada i odgovornosti u Europi – o zajedništvu javnoga, privatnogospodarskog i civilnodruštvenog djelovanja

Na koncu upozoravamo na niz razvojnih procesa koji su, samo tobože, u pozadini rasprave o kompetencijskome poretku i, na kraju krajeva, preporučuju *ponovno razmišljanje* o tradicionalnim *crtama razdvajanja javnoga i privatnog sektora*. Tu se nalaze, onkraj svih “modnih” pretjerivanja (koja su se očitovala slijedom privatizacijske i deregulacijske rasprave), prekoračenja granica iz kojih se prepoznaju novi, barem izmijenjeni oblici suradnje. Zajednička nositeljstva, netipični pravni oblici i velik broj kooperativnih postupaka dokazuju “tečnije” oblike rješavanja problema, koji, također, pokazuju da postoji “uzajamno učenje”: Osobito predstavnici javnoga sektora naglašavaju potrebu da ne žele ponavljati pogreške nacionalnih država u procesu daljnje europeizacije te izražavaju svoju spremnost da za javni sektor preuzmu u privatnome gospodarstvu iskušane postupke ili da posve “ostave po strani” područje zadataka o kojemu se raspravlja. S time povezano provjeravanje osamostaljenih upravnih jedinica i javnih poduzeća trebalo bi uvjetovati jasnim kriterijima. Pritom je za jamstvo inovacija, ekonomičnosti i zaštite od zlorabe nužna učinkovita kontrola od strane parlamenta i vladinih tijela. Gdje se, prema dosadašnjim saznanjima, afirmiralo stvaranje osamostaljenih jedinica i javnih poduzeća, valjalo bi razmisliti o daljnjim koracima sve do potpune

privatizacije. Nadajmo se da se tako pojačavaju napori da se i na nacionalnodržavnoj i europskoj razini iskaže samo jedno *bitno područje javnoga djelovanja*, koja će se onda opremiti upravno djelotvornim i institucionalno kreativnim sredstvima, da se, dakle, nediferenciranoj širokoj “denacionalizaciji” odgovori ne samo aktualnim argumentima, primjerice o unutarnjoj sigurnosti.

S pogledom na budući razvoj valja, povrh toga, područje *civilnoga društva uključiti* u navedeni proces, s jedne strane kao *tražitelja i adresata*, ali s druge i kao ravnopravnoga sudionika. U pozadini je pokušaj da se akteri pojačano dovedu u međusobni odnos, a njihova uzajamna prava i obveze iznova odrede u Europi koja srasta. Pritom moramo razmisliti kako prevladati ograničenu i isključivu klasičnu podjelu rada između “države, ekonomije i društva/individue” i, time crpiti sinergije koje dolaze od ekonomske strukturalne preobrazbe, utjecaja informacijskih i komunikacijskih tehnika, “globaliziranoga društva znanja” itd.

Na koncu, morali bismo ispitati kako takvu *izmijenjenu podjelu rada dopuniti* (komplementarnom) *podjelom odgovornosti* koja proizlazi iz razvoja povećane samoodgovornosti i odgovornosti trećega. Moglo bi se, tako, isplatiti da se buduća Europa učini mjestom zajedništva, kooperativnoga ponašanja i na toj osnovi nastajućih oblika života i rada, pri čemu se povezuju ekonomske racionalnosti, političko jamstvo i individualna kao i skupna odgovornost. Prava bi rasprava o kompetencijskome poretku to također morala respektirati.

S njemačkoga preveo

Tomislav Martinović

Joachim Jens Hesse

TEN THESES ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The author analyses the direction that the European Union has taken after the Nice conference. In order to create an appropriate and transparent competency system for the European Union, the priority on today's agenda are the models borrowed from the constitutions of different federal states. The first model is the so-called *dual federalism* that evolved in the United States. This model aspires to strictly separate the European competency and the member countries' competency.

The second option has been provided by the German Fundamental Law (Constitution). According to this model, the European Union would be accorded competences in line with the systematics of the exclusive, competitive and comprehensive legislation. The author is of the opinion that this would lead to a sort of formal transparency but would not completely prevent the overlapping of the competences of the Union, its member countries and other territorial units. A special focus is given to the transparency and efficacy of the reform process. Also, it is emphasized that a coherent coordination of the horizontal and vertical reform of the competency system is called for.

Regarding democracy, the author thinks there is no need for a new model of democracy, but a systematic revision of the existing system of decision-making in the European Union. Besides, a genuine democratization would not set its sights solely on reforming institutional regulation, but also on *strengthening the mediation bodies*. This would improve the relations between the public and the parliaments of the nation-states and the federal units concerning European issues. This would go hand in hand with an expansion of European party organizations and a more efficient "Europeization" of central associations and institutions for interest-promotion.

And finally, the author looks into the traditional boundaries between the private and the public. The public sector would take over from private economy some established procedures or would completely hand over certain tasks. This would require well-defined criteria. Also, an efficient control by parliaments and government bodies is necessary as a guarantee of innovation and cost-effectiveness and as a protection against abuse. This might help to turn Europe into a place of unity and cooperative behaviour.

Key words: democratization, European Union, federalism, integrational process, system of competencies, constitution, transparency, efficiency



Mailing address: International Institute for Comparative Government and European Policy, Behrenstraße 34, D 10117 Berlin.
E-mail: jjhesse@internationales-institut.de