

Pregledni članak

Primljeno u uredništvo: 18. rujna 2008.

Prihvaćeno za tisak: 13. studenog 2008.

UDK: 327.39(4-67 EU)

321.8(4-67 EU)

Postupci odlučivanja i odnosi snaga: U potrazi za europskim ustavom

LUKA BRKIĆ,* DARIO BUTKOVIĆ**

Sažetak

Kompleksnost je oduvijek bila problem svima koji su pokušavali razumjeti dinamiku europske integracije. Analizom strukture političkog prostora Europske unije propituje se konzistentnost pozicioniranja aktera. Dok liberalni intergovernmentalizam bolje objašnjava glavne točke preokreta u procesu europskog integriranja, za svakodnevno funkcioniranje sustava korisniji je institucionalni pristup. Organizacijski pristup povećava naše razumijevanje politike kao politics i polity kao i stvaranje identiteta u organizacijski dobro razvijenim okruženjima.

Ključne riječi: EU, teorija kompleksnosti, liberalni intergovernmentalizam, institucionalni pristup, organizacijski pristup, formalne i neformalne institucije, primarne i sekundarne organizacije, COREPER.

Uvod

Teorija europskih integracija bila je uglavnom preslika teorije međunarodnih odnosa nakon II. svjetskog rata. Tijekom 50-ih godina glavne rasprave vode se između pristalica razumijevanja Unije iz perspektive međuvladine suradnje (intergovernmentalizam) odnosno funkcionalista i neofunkcionalista koji su u ranoj EU vidjeli mogućnost preoblikovanja realističkog

*

Dr. sc. Luka Brkić je izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

**

Mr. sc. Dario Butković je doktorand poslijediplomskog doktorskog studija "Hrvatska i Europa" na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

međunarodnog poretka. Liberalni intergovernmentalizam bolje objašnjava glavne točke preokreta u procesu europskog integriranja, nego svakodnevno funkcioniranje sustava, za što je korisniji institucionalni pristup.

Moravcsik se eksplicitno usredotočuje na ono za što on vjeruje da su događaji koji su kroz povijest davali osnovni oblik procesu europske integracije. U tom smisli smatra da je proces donošenja odluka uglavnom određen nastojanjima nacionalnih vlada čiji se interesi i preferencije oblikuju i preoblikuju na nacionalnoj razini. Institucije poput Europske komisije i Europskog suda pravde, upravljaju suradnjom među državama smanjujući tako troškove odlučivanja. Zemlje članice tretiraju se kao unitarni akteri, a sukobi i raskoli provode se duž granica nacionalnih teritorija. "Iz ove perspektive teško je zamisliti kako politički poredak može biti transformiran u bilo kojem temeljitijem obliku" (Egeberg, 2004:199-200).

Ovaj pristup bio je kritički propitivan od neofunkcionalista (Haas, 1958), škole višerazinskog upravljanja (Kohler-Koch, 1996; Hooghe & Marks, 2001), različitih institucionalista (Bulmer, 1994; Pierson, 1996; Olsen, 2000) i konstruktivista (Onuf, 1989; Adler, 1997; Checkel, 1999; Wendt, 1999; Pettman, 2000). Prema ovim kritikama, institucije bi na europskoj razini mogle igrati značajniju ulogu u procesu donošenja odluka, osiguravajući interese, preferencije i identitete aktera. Deliberacionisti i konstruktivisti ističu posebno ulogu argumentiranja i uvjeravanja. Iz ovih perspektiva, državno-centralistički sustav bi mogao biti prekoračen (Egeberg, 2004:200).

Teorija kompleksnosti

Pokušavajući svesti rasprave o prirodi fenomena europske integracije, čini nam se produktivnim uputiti na dva oprečna mišljenja: racionaliste koji se oslanjaju na prirodne znanosti i refleksiviste koji se protive uporabi paradigme prirodnih znanosti u razvoju teorije europske integracije (Geyer, 2003b: 15-16). Dok racionalisti uglavnom prihvaćaju implicitnost i eksplicitnost "prirodnog" koncepta pokušavajući primijeniti tradicionalni red i točnost prirodnih znanosti, refleksivisti su više "antinaturalistički" raspoloženi. Težina ove teorijske podjele temelji se na uvjerenju o linearnosti toka. To je pretpostavka o svojevrsnom redu u svijetu prirode, njegovoj stabilnosti i predvidljivosti te je iz njega moguće izvući univerzalne zakone. S obzirom na ljudski razum i temeljni fizički red, a koristeći se redukcionističkim metodama koje su vidjele cjelinu kao zbroj dijelova, za sve se fizičke fenomene pretpostavljalo da se svode na nekoliko temeljnih zakona, da se mijenjaju na jednostavan i predvidljiv način te da pokazuju visoku razinu reda i predvidljivosti (Geyer, 2003b: 15-16). Društvene znanosti u ovom pogledu nisu bile iznimka. Koristeći newtonovski okvir, moderni društveni znanstvenici pretpostavili su da su i društveni fenomeni primarno linearni, a time i pred-

vidljivi. Posljedično, društvo i društvene institucije imaju "završno stanje" prema kojem evoluiraju (Geyer, 2003b: 24). Realizam je podrazumijevao da su države-nacije glavni akteri na međunarodnoj sceni, koja je nemoralna, anarhična arena gdje se države bore jedna protiv druge za što veću ekonomsku, političku i vojnu prednost. U svojoj suštini taj je sistem čist, predvidljiv, nepromjenjiv red koji teži stanju ekvilibrija (*koncept ravnoteže moći*). Međutim, "ograničena racionalnost" glavnih aktera i rastući broj i kompleksnost ključnih aktera otežavalo je vjernost ovoj racionalističkoj tradiciji (Geyer, 2003b: 17). Upravo su refleksivisti kritički ukazivali kako niti akteri niti sistem nisu racionalni, a ljudsko je iskustvo samo po sebi različito od prirodnog fenomena i kako nema točnih epistemoloških temelja iz kojih bi se mogle izvesti temeljne ljudske istine. Konstruktivisti pokušavaju napraviti most između ove dvije tradicije ističući ontološku i epistemološku otvorenost. Konstruktivizam možda može priznati obje teorije ali ih teško može pomiriti (Geyer, 2003b: 16-17).

Mnogi su lutali između ove dvije krajnosti: newtonskog okvira i krajnje refleksivnosti, što je konačno rezultiralo korištenjem paradigme kompleksnosti (Geyer, 2003, 2003b; Bar-Yam, 1997; Covency/Highfield, 1995). Ova teorija se djelomično slaže s racionalističkom paradigmom, kao i s refleksivističkom, ali je ona jedna vrsta sinteze koja stvara novi istraživački okvir. Teorija kompleksnosti tvrdi kako red, kompleksnost i nered imaju veliku ulogu u kreiranju prirode i ljudskog društva koristeći različite epistemološke i metodološke strategije. "Analiziranje nelinearnih sustava je poput hoda labirintom čiji se raspored mijenja svakim novim korakom. Unutar toga referentnog okvira, ljudska vrsta trebala je prihvatiti visoku razinu nepredvidljivosti" (Geyer, 2003: 566). Temeljne karakteristike kompleksnih sistema su: "mnoštvo elemenata; veliki broj elemenata je potreban ali nije opravdan; visok je stupanj interakcije, interakcije su nelinearne; interakcije su kratkog doseg, a informacije se dobivaju primarno od najbližeg susjeda; postoje "rupe" u interakciji; uglavnom su otvoreni svojoj okolini; djeluju unutar uvjeta daleko od ekvilibrija; imaju prošlost; svaki element sistema nije upućen u ponašanje sistema kao cjeline" (Geyer, 2003b: 22).

U prirodnom svijetu, najjednostavniji kompleksni sistem sadrži elemente koji nemaju mogućnost izbora, učenja i/ili prilagodbe na vlastitu okolinu: to odgovara pojmu *mehaničke kompleksnosti*. Ova vrsta kompleksnosti u društvenom svijetu uključuje situacije gdje su pojedinci prisiljeni ponašati se "mehanički", javit će se relativno jednostavni i stabilni uzorci, ali se ne može jamčiti da će ti uzorci biti uzastopce stabilni, niti je moguće kasnije ponovno stvoriti savršene i točne uvjete tih događanja (npr. dobivanje većine na izborima). Sljedeća razina kompleksnosti je *organska kompleksnost* koja uključuje elemente koji su u stanju odgovoriti na svoju okolinu. Biološki najpoznatiji primjeri su evolucija vrsta ili interakcija biljaka ili životinja u određenom ekosistemu. U društvenom svijetu ova razina kompleksnosti može se jasno očitati u organizacijskoj dinamičnosti i društvenim institucijama. Primjer je kompleksni sistem trgovanja koji je u

interakciji s većom i kompleksnijom okolinom koja se zove tržište. Konačno, jedan sloj kompleksnosti u ljudskom slučaju je *sfera svijesti*. Ljudska bića stvaraju znakove, simbole, mitove, govor, kako bi mogli razumjeti, kontrolirati i izmjenjivati informacije o svojoj okolini. Ta mogućnost daje dodatni sloj kompleksnosti ljudskoj sposobnosti koja se razlikuje od ostatka prirodnog svijeta (Geyer, 2003b: 20-27).

U jednostavnoj primjeni glavnih obilježja kompleksnog sistema na Europsku uniju, jasno se prepoznaje da ona ima velik broj elemenata koji su u interakciji i nelinearni su, otvorena je svojoj okolini i oslanja se na lokalne informacije, djeluje pod uvjetima koji su daleko od ekvilibrija, ima povijest i sastavljena je od elemenata koji nisu upućeni u ponašanje sistema kao cjeline (Geyer, 2003b: 27). Najlinearniji dio EU temeljna je kratkoročna okosnica gdje postoji visoka razina vjerojatnosti (blizu linearnosti) kako će temeljne strukture EU (institucijska struktura, odnosi moći) kratkoročno ostati stabilne. Različiti modeli glasovanja u Europskom parlamentu i Vijeću pokazuju dijelove mehaničke kompleksnosti. Izbor je ograničen na potrebu glasovanja za ili protiv nekog prijedloga što omogućuje stvaranje stabilnih uzoraka (određene zemlje ili grupe uvijek će glasovati za ili protiv nekih prijedloga). Međutim, uzorak neće biti dugoročno stabilan niti itko može biti siguran u sličan ishod glasovanja u nekom drugačijem vremenu i kada se radi o istim faktorima. Kao primjer može se uzeti nordijske zemlje koje će glasovati protiv, u funkciji blokiranja nekih prijedloga, pokazujući tako stabilan uzorak ponašanja, ali njihovi razlozi za takvo djelovanje mogu varirati sadržajno sa svakim prijedlogom (Geyer, 2003b: 27-28). Organska kompleksnost najizraženija je u međudjelovanju država-članica i institucionalnoj interakciji. I tu se pojavljuju stabilni uzorci, ali su osjetljivi, nepredvidljivi zbog neprekidne evolucije i prilagođavanja zemalja članica i institucija novim mogućnostima i ograničenjima. (Geyer, 2003: 28). Konačno, kompleksnost svijesti najizraženija je u područjima europskog državljanstva. Državljanstvo EU je izrazito sporan koncept jer ima različito značenje za različite države članice. Evolucija normi koja okružuje "državljanstvo" unutar zemalja članica, odnosno u djelovanju EU, različito se interpretira i primjenjuje u državama članicama (Geyer, 2003b: 28-29). Dobar primjer nelinearne prirode EU bile bi pretpostavke dugoročnog razvoja. Veliki je broj ishoda mehaničkog, organskog i svjesnog kompleksnog sistema unutar i oko EU tako da je predviđanje njezinog točnog razvoja u dužem periodu očito zadatak nelinearnosti (Geyer, 2003b: 29). "EU se još nikad do sada nije nalazila u nekom konačnom stanju – ona je projekt sve uže ili sve šire integracije, jedan trajan proces koji počiva na kompleksnim i promjenjivim konfiguracijama" (Mueller, 2004: 6).

Ako se EU (jednako kao i međunarodni sistem) može interpretirati kao kompleksni sistem tada postoji nekoliko većih implikacija za teorije europskih integracija (kao i teorije međunarodnih odnosa). Prvo, to uključuje određeni stupanj "nestlačivosti", odnosno bilo koji točan opis mora biti jednako kompleksan kao i sam sistem, a inzistiranje na izrazitom redu dopušta promatraču da vidi samo dijelove potpune stvarnosti, ali ne nužno, najvažnije

dijelove. Drugo, kako je EU (kao i međunarodni sistem) sastavljena od različitih fenomena, mora se dopustiti metodološki pluralizam: kvantitativno modeliranje, kvalitativna analiza i povijesna objašnjenja kao i narativni diskurs (Geyer, 2003b: 30). "Kako nema univerzalne hijerarhije fenomena, nema niti hijerarhije metoda" (Geyer, 2003b: 30). Zaključimo, EU je savršen primjer zdravog oblika kompleksnosti. Iz uređene racionalne perspektive, ona je u zbrci. S refleksivističkog gledišta, ona ne može urediti višečinjeničnu i višerazinsku prirodu svojih sastavnica. Usprkos svemu tome, ona postoji i napreduje kao grupa institucija koja promovira kompleksno međudjelovanje učeći na raznolikosti i prilagodbi i to na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini. U suštini, Europska unija i postoji zbog toga što kombinira prije dogovoreni temeljni okvir autonomije i raznolikosti država-članica. To nije bio nikakav predodređeni plan, ali je ona rezultanta višečinjenične kombinacije povijesnih događaja i političko-ekonomskih struktura, uključujući i slabost EU kao centra moći kao i konstantni otpor članica inicijativama za centralizacijom (Geyer, 2003b: 30-31).

Postupci odlučivanja i odnosi snaga

Još od osnivanja Europske ekonomske zajednice raspravlja se o pojedinačnim udjelima zemalja članica u svim aktivnostima unutar Zajednice odnosno Unije. Ono što je svakako bitno za pojedinu zemlju članicu, ali i za EU u cjelini, postupci su donošenja odluka u EU i međusobni odnos snaga zemalja članica prilikom odlučivanja.¹ Postupci odlučivanja u EU karakteristični su po međuinstitucionalnoj ravnoteži između Vijeća ministara, Europske komisije i Europskog parlamenta. Svaki zakonodavni proces u Uniji počinje prijedlogom Komisije. Nakon toga, postupci se provode preko glasovanja u Vijeću ministara (jednostavnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno) odnosno raspravama i glasovanjem u EP koji ovisno o postupku može ili ne može imati pravo veta. Analiziramo četiri postupka: *postupak konzultiranja*, *postupak suradnje*, *postupak zajedničkog odlučivanja* i *postupak usklađivanja* (Bindseil/Hantke, 1997:175). U postupku konzultiranja prijedlog Komisije ide Parlamentu koji daje mišljenje, a Vijeće prihvaća ili ne prihvaća zakon. Parlament ovdje nema pravo veta. Postupak glasovanja u Vijeću propisan za određene slučajeve, dijeli postupak konzultiranja na tri postupka: postupak konzultiranja – jednostavna većina, postupak konzultiranja – kvalificirana većina i postupak konzultiranja – jednoglasnost. U postupku

1

Inspirativnim držimo članak Bailer, S. (2006) u kojem se vrši distinkcija između egzogenih izvora moći kao što su ekonomska i vojna moć, veličina teritorija ili broj stanovnika i endogenih kao što su vještina pregovaranja, različitost pregovaračkih strategija ili razina in formiranosti aktera. Kod egzogenih izvora moći, akteri su determinirani svojim okruženjem i zbog toga se teško mogu mijenjati tijekom pregovaračkog procesa. Kod endogenih izvora moći važne su atribucije pregovarača koje im onda omogućuju promjene i manipulacije tijekom pregovaračkih procesa.

suradnje postoje dvije mogućnosti. Prijedlog zakona Komisija predaje Parlamentu i ako ga Parlament većinski odobri, Vijeće ga može prihvatiti kvalificiranom većinom. Ukoliko ga Parlament odbije, Vijeće prijedlog mora usvojiti jednoglasno. Postupak zajedničkog odlučivanja nalikuje prethodnom postupku. Međutim, ako EP namjerava odbiti prijedlog zakona, tada se formira "Pomirbeni odbor" koji sačinjavaju članovi EP i Vijeća. Oni taj prijedlog preoblikuju i takav se stavlja na glasovanje u Parlament i Vijeće koje glasuje kvalificiranom većinom. Parlament ima pravo veta na modificirani prijedlog. Konačno, postupak usklađivanja primjenjuje se na primanje novih država članica u EU. Ovdje EP mora dati pristanak na isključivo jednoglasnu odluku Vijeća. U ovom slučaju, Parlament čvrsto drži pravo veta (Bindseil/Hantke, 1997:174-176).

Sve analize upućuju na zaključak kako Vijeće ima ključnu ulogu u svim postupcima odlučivanja. Komisija je bitna samo u proceduri, a Parlament nikada nije zaključno odlučujući faktor. Kada se, uzevši u obzir snagu svih organa EU i zastupljenost pojedinih država u njima, izračuna Shapley-Shubikov indeks za svaku pojedinu članicu, dolazimo do sljedećih rezultata o snazi pojedinih država u svakoj od navedenih procedura.² U postupcima konzultiranja – kvalificirana većina, suradnje i zajedničkog odlučivanja gdje odlučuje kvalificirana većina u Vijeću, snage nisu raspodijeljene na jednak način. Po Shapley-Shubikovim indeksima, udio četiri najveće zemlje iznosi 11,67% od ukupnog udjela, dok npr. Luksemburg sudjeluje s 2,069%. U postupcima konzultiranja – jednoglasnost u Vijeću i postupka usklađivanja, gdje je u Vijeću propisana jednoglasnost, odnos snaga je simetričan. U postupku konzultiranja – jednostavna većina u Vijeću velike članice imaju udjel od 9,304%, odnosno 5,348% za svaku manju zemlju članicu. Dakle, unutar EU postoje različiti postupci odlučivanja za različita politička područja i u svakom od tih postupaka odnos snaga među članicama je drugačiji. Ukoliko se želi izračunati i skupni indeks snage zemalja članica (dakle, ukupno po svim postupcima) potrebno je kombinirati Shapley-Shubikove indekse snage s važnošću političkog ili zakonskog područja koji prevladava u pojedinom postupku. Konačno, može se pokazati "pravednost" takve raspodjele moći po načelu "per capita", pri čemu bi svaki stanovnik EU preko svojih zastupnika trebao posjedovati jednak indeks moći u odlučivanju. Međutim, u postupcima konzultiranja – kvalificirana većina, suradnja i zajedničko odlučivanje, građanin Luksemburga više je od 30 puta "moćniji" od građanina Njemačke, dok je u postupcima konzultiranja – jednostavna većina u Vijeću i jednoglasnost kao i u postupku usklađivanja taj omjer i veći od 1:100 (Bindseil/Hantke, 1997: 179-183).

2

Dva najpoznatija indeksa moći su Shapley-Shubikov i Banzhafov indeks. Dok prvi pokazuje mogućnost pivotalnog igrača da preokrene gubitničku koaliciju u pobjedničku, drugi kvantificira šanse preokreta pobjedničke koalicije u gubitničku. Fedeli, S. i Forte, F. (2001) argumentiraju kako Shapley-Shubikov indeks mjeri "power of control" jer uzima u obzir mogućnost kontrole ako koalicija postane pobjednička za razliku od Banzhafovog indeksa koji mjeri "power of influence", odnosno mogućnost aktera da promjeni karakter koalicije neovisno od vremena priključivanja koaliciji.

Ovakav je sustav originalno zamišljen '50-tih godina za Zajednicu od šest članica, te je samo malo modificiran prvim proširenjem 1973. godine. Svakim sljedećim proširenjem, nove su zemlje članice uklopljene u postojeće razrede zemalja približno iste veličine ili u nove razrede između njih, ali nije dolazilo do sveukupnog restrukturiranja. Osnovna zadaća Međuvladine konferencije EU iz 1996. godine bila je riješiti institucionalna pitanja koja se postavljaju s nadolazećim proširenjem EU. Važan element u tom kontekstu bio je zahtjev velikih zemalja za reformom sustava glasovanja u Vijeću.

Velike zemlje temelje svoje zahtjeve na činjenici da se svakim novim proširenjem Unije, mijenja i ravnoteža u korist malih zemalja, a što se posebno očitovalo priključenjem Austrije, Finske i Švedske. Na konferenciji se čak mogao čuti i stav da se "velike" zemlje i bivše velike sile treba tretirati kao grupu s posebnim statusom, dakle kvalitativno drugačiju od "malih" zemalja što znači da bi i glasovi trebali odražavati "političku težinu" zemalja umjesto broja stanovnika. Kao ilustraciju navodimo da je u EEZ 6 jedna velika zemlja mogla blokirati odluku s potporom jedne male zemlje. U EZ 9 i EZ 10 za blokiranje odluke potrebne su jedna velika i dvije zemlje srednje veličine. Nakon priključivanja Španjolske i Portugala bile su potrebne najmanje dvije velike i jedna zemlja srednje veličine. Dakle, mogućnost da velike zemlje blokiraju odluku nastaviti će se smanjivati na isti način budućim priključivanjem (Moberg, 1998: 350-351). Prezastupljenost srednjih i malih zemalja je evidentna, ali ovdje se radi o tome da to ne vodi velikoj podzastupljenosti velikih zemalja, upravo zbog toga što ove zemlje u usporedbi s velikim zemljama imaju malu težinu. U pravilu, prezastupljenost je veća što je zemlja manja. Jedine iznimke bile su tada Švedska i Austrija koje su imale nešto manje glasova po stanovniku od nešto većih zemalja kao što su Grčka, Belgija i Portugal. Najzastupljenija zemlja u relativnim terminima bio je Luksemburg (Moberg, 1998: 351-353).

Do 1996. godine omjer glasova malih i velikih zemalja nije se promijenio. Velike zemlje su, na neki način, postale još manje zastupljene, ali su i male zemlje razmjerno postale manje prezastupljene. U svakom slučaju, minimalni se postotak stanovništva smanjuje, te kvalificirana većina postaje manje kvalificiranom. Međuvladinom konferencijom iz 1996. godine na "temelju sustava regresivne razmjernosti stvoreno je čak devet kategorija država i kompliciran princip trostruke većine za donošenje zakona... Tu trostruku većinu čini: a) kvalificirana većina država (255 od ukupno 345 u EU od 27 članica); b) većina država-članica i c) demografska većina od najmanje 62% ukupnog stanovništva Unije (Podolnjak, 2003:1174). Međutim, Ugovorom o Ustavu za Europu, temeljem čl. 25. kvalificirana većina utvrđuje se kao "najmanje 55% članova Vijeća, među kojima je najmanje petnaest članova Vijeća koji predstavljaju države članice s najmanje 65% stanovništva Unije". Istim je člankom predviđeno da u slučaju odstupanja od primjene stavka 1., "kvalificirana većina glasova utvrđuje se kao najmanje 72% članova Vijeća koji predstavljaju države članice s najmanje 65% stanovništva Unije".³

Nema te matematičke formule koja bi mogla reći što je razumno ili poželjno. Ali ako postoji politička volja moguće je naći i općeprihvatljivu formulu za prebrojavanje glasova. Konačno, položaj neke zemlje nije samo stvar dihotomije, već određeni broj čimbenika, kao što su interesi sektora, administrativne i političke tradicije, određuju pojedinim zemljama profil koji se ne mijenja radikalno u kratkom roku. To otvara mogućnost identifikacije prilično stabilnih grupa interesa. U svakodnevnom radu Unije glavne crte podjele rijetko se nalaze između malih i velikih zemalja, a puno češće između grupa zemalja s različitim prioritetima (Moberg, 1998: 354-356).

Sada ćemo ukazati na tri moguće dimenzije koje bi mogle utjecati na pozicioniranje aktera u procesu donošenja odluka. Prva je dimenzija integracija – neovisnost i korespondira s tzv. "supranacionalnim scenarijem". U ovom scenariju, politički se prostor sastoji od jednodimenzionalnog policy kontinuuma na kojem se mogu smjestiti status quo, ishod i preferencije aktera. Na lijevom kraju kontinuuma nalazi se status quo, odnosno ishod koji inkorporira najmanje harmonizirajuće ili integrirajuće rješenje. Na desnom kraju kontinuuma nalaze se preferencije Komisije i Europskog parlamenta koje se uzimaju kao supranacionalne institucije. Obje institucije preferiraju rješenja koja idu u smjeru najveće harmonizacije i integracije u okviru različitih policy rješenja. Konačno, pretpostavlja se kako se preferencije država članica na ovom kontinuumu nalaze između ova dva ekstrema, predstavljajući preferencije različitih država o varirajućem stupnju harmonizacije. Pojam "supranacionalni scenarij" odnosi se na prirodu tema o kojima odlučuju akteri EU i pozicijama tih aktera, a ne na konstelaciju moć. (Thomson/Boerefijn/Stokman, 2004: 240).

Druga vrsta pozicioniranja aktera odnosi se na dimenziju lijevo – desno i prvenstveno se definira u socio-ekonomskom pogledu. Treći mogući obrazac pozicioniranja referira se na dimenziji sjever – jug. Značenje ove dimenzije je prilično neodređeno. S jedne strane definira se s obzirom na kulturološku sličnost kao osnovu za koalicijske obrasce, a s druge strane može se usmjeriti na ekonomske interese i distributivna policy pitanja. (Thompson/Boerefijn/Stokman, 2004: 241). Rezultati analize (Thomson, Boerefijn, Stokman, 2004) identificiraju dvije dimenzije u okviru kojih bi se mogle pozicionirati preferencije aktera u spomenutim institucijama. Na prvoj dimenziji, pozicija Komisije i Parlamenta je na jednom kraju kontinuuma dok se na drugom kraju nalazi referentna točka (svojevrsan

3

Reformskim ugovorom, odnosno Lisabonskim ugovorom potvrđuje se kompromis iz Joannine s odredbama koje omogućuju skupini zemalja kojima malo nedostaje (samo nekoliko glasova) da blokirajuće manjine da odgode donošenje odluka na "razuman" rok, što u praksi znači nekoliko mjeseci. Inaugurira se sustav odlučivanja dvostrukom većinom (55% zemalja članica i 65% stanovništva EU) s početkom primjene tek 2014. godine s tim da se do 2017. godine na traženje bilo koje članice može glasovati prema sadašnjem sustavu ponderiranih glasova temeljem Ugovora iz Nice. Ne koristi se riječ Ustav, ne spominju se simboli, zastava i himna EU. Predsjednik Europskog vijeća bira se na 2,5 godine, a Visoki predstavnik, koji je ujedno i potpredsjednik EU Komisije, zadužen je i za vanjsku politiku. Velika Britanija se izuzima od Povelje o temeljnim pravima jer ne želi prihvatiti odredbe koje jamče široka prava na štrajk. Izuzima se i od pojačane policijske i pravosudne suradnje.

status quo – ishod u slučaju nedonošenja odluke). Jasno se pokazuje da nema članova Vijeća koji su konstantno u odlučivanju bliži pozicijama Komisije od ostalih država članica. Njihova potpora ovisi o prijedlogu politike i ne odnosi se na teme koje se reflektiraju na izbor između europske harmonizacije vs. nacionalnih rješenja. Kod tema koje su uključivale jasniji izbor između manje ili veće harmonizacije, referentna točka i Komisija u većini slučajeva nisu zauzimale suprotne krajeve kontinuuma. Značajnija veza pozicija aktera i indikatora pro ili anti EU pronađena je u samo 8% tema. Stoga i autori smatraju kako je najprikladnija interpretacija ove dimenzije u okviru problematike policy promjene. Drugim riječima, Komisija kao inicijator prijedloga, često zastupa radikalnije prijedloge svjesna činjenice da će prijedlozi biti modificirani u predstojećim raspravama i pregovaranjima. Pozicija lijevo – desno pronalazi se u manjem broju slučajeva. Tek za 7% od 174 teme, moguće je identificirati korelaciju između pozicija aktera i lijeve i desne pozicije vlade država članica iz koje su akteri. Pozicioniranje država članica u dimenziji sjever – jug značajno korelira s pozicioniranjem aktera u 60 od 174 teme (35%) (Thompson/Boerefijn/Stokman, 2004: 254). Rezultati jasno pokazuju visoku korelaciju između pozicioniranja države članice na dimenziji sjever – jug i BDP-a zemlje. Ova se podjela događa primarno kada su države članice suočene s izborom između tržišnih i regulativnih rješenja. Postoji tendencija među sjevernim zemljama za potporu tržišnim rješenjima kao i tendencija južnih zemalja k regulatornim opcijama (Thompson/Boerefijn/Stokman, 2004: 255).

Rezultati ove analize sugeriraju zaključak kako je manjak strukture u pozicioniranju aktera najvažniji pronalazak. Čak između homogenih grupa policy prijedloga koje se podvrgavaju sličnijoj legislativnoj proceduri, pregled pozicioniranja aktera u multidimenzionalnim skala je nadasve rudimentaran. Konfiguracija domaćih interesa i pristup tih interesa izvršnoj vlasti je zapravo esencijalan faktor za razumijevanje formiranja preferencija aktera na razini EU (Thompson/Boerefijn/Stokman, 2004: 257).

Institucionalne promjene

Proces neprestane gradnje Ustava u kojem se Ugovori revidiraju svakih nekoliko godina na međuvladinim konferencijama daju akterima formalno isključenim iz ovih pregovaračkih procesa, poticaje i prigode da oblikuju Ustav Europe kroz neformalno institucionalno pregovaranje (Farrell / Héritier, 2003:580). Promjene formalnih institucija dovele su do procesa stvaranja neformalnih institucija među zakonodavnim akterima koje tako mogu utjecati na buduće formalne promjene Ugovora. Ovdje slijedimo često spominjanu razliku između organizacijskih aktera (skup aktera koji slijede zajednički cilj) i institucija (skup pravila koja strukturiraju socijalnu interakciju) (Nor-

th, 1990).⁴ U europskom kontekstu, Komisija, Parlament i Vijeće mogu za ciljeve naše analize biti organizacijski akteri, a pravila koja strukturiraju njihovu interakciju, institucije. Konačno, razlikujemo formalne institucije kao pisana pravila koje je stvorila treća strana i neformalne institucije koje su stvorili sami akteri (Knight, 1992).

Četiri faktora imaju važan utjecaj na sposobnost aktera u oblikovanju uvjeta interakcije. Prvi, formalni institucionalni okvir ne samo da određuje relativnu snagu u pozicioniranju aktera već može imati i važan utjecaj nad njima. Stvarni efekti formalnih institucija ne reflektiraju nužno namjere svojih kreatora jer je nemoguće predvidjeti sve buduće situacije kojima se te institucije moraju baviti. Drugi, različita vremena vladavine su važna jer kraće vrijeme stvara pritisak na aktere; drugi akteri mogu odgoditi donošenje legislativnih odluka na duži period odnosno prijetiti odgodom ukoliko to služi njihovim interesima. Treći faktor je osjetljivost na neuspjeh koji je određen razinom relativne (ne) zainteresiranosti aktera. Konačno, različite količine resursa predstavljaju razlike u organizacijskim kapacitetima aktera (specijalizirano osoblje i drugi resursi) (Farrell / Héritier, 2003:582-583). Pristup razvijen u radu (Farrell, Héritier, 2003) polazi od sljedećih hipoteza: akteri (Vijeće, EP) ponašaju se ovisno o tome kako se odvija proces suodlučivanja, a svoju suradnju temelje na prošlom iskustvu odnosno budućim očekivanjima te na ponašanju drugih u procesu suodlučivanja. Akteri će čak biti spremni odreći se kratkoročnih ciljeva u posebnim slučajevima suodlučivanja kako bi dugoročno profitirali. Kako akteri komuniciraju u procesu suodlučivanja i pregovaraju o uvjetima provođenja zakonodavnog procesa, neformalne institucije utječu na ponašanje aktera neovisno o formalnom institucionalnom okviru s mogućnošću utjecaja na taj okvir. Neformalne institucije će utjecati na moć pregovaranja aktera pokušavajući prijetiti blokadom ili usporavanjem zakonodavnog procesa. Njihova relativna snaga ograničena je formalnim institucijama, vremenima vladanja, osjetljivosti na neuspjeh, raspoloživom količinom resursa. Neformalne institucije koje nastaju iz promjene Ugovora mogu utjecati na buduće pregovore o Ugovoru u kojima države članice nastoje formalizirati neformalne pregovore, s više ili manje uspjeha zatvoriti "rupe" koje povećavaju neformalnu moć pregovaranja drugih aktera ili nastoje postići prednost u suodlučivanju koju nudi neformalna suradnja tako što uvode formalne institucije (Farrell / Héritier, 2003:584-585).

Premda je suodlučivanje predstavljeno u Maastrichtu nastojalo dati novu ulogu EP u zakonodavnom procesu, razmjeri njegove nove uloge i veze EP s

4

U radu na kojeg se referiramo (Farrell / Héritier, 2003), veza formalnih i neformalnih institucija u procesu suodlučivanja ne razumijeva se kroz prizmu interakcije u jednokratnim igrama (one-shot game). Autori se okreću rezultatima "narodnog teorema" ("folk theorem") i mehanizmima ravnoteže kao što je snaga pregovaranja. "Narodni teorem" ("folk theorem") jednostavno je teorem koji uzima u obzir Nashovu ravnotežu kao pojedinačni racionalni naplatni vektor u beskonačnom broju ponavljajućih igara s potpunim, ali nesavršenim informacijama (poznate su strategije, ali igrači za potez na svakom stupnju posjeduju nesavršene informacije u pojedinim izborima) (Forte, 1996).

Vijećem i Odborom su ostale nedefinirane. Vijeće je tumačilo ulogu EP savjetodavnom, "kozmetičkim pojačanjem u prijašnjoj ulozi EP u zakonodavnoj proceduri" (Farrell / Hérítier, 2003: 586). Velike razlike u interpretaciji toga što je Maastricht zapravo značio, dovele su do napetosti između Vijeća i EP. Unatoč glavnoj ulozi EP kao "demokratskog" elementa EU, on je pod manjim pritiskom nego vlade država članica u provođenju ključnih pitanja legislative i spreman je usporavati proces donošenja odluka kako bi dokazao svoju važnost. U periodu 1994/95. Vijeće je postupno prihvatilo ulogu EP u postupku i tražilo je zajedničko stajalište s njim o tome kako bi se trebao odvijati zakonodavni postupak u rješavanju osjetljivih pitanja zakonodavstva s prihvatljivim stupnjem brzine i sigurnosti. Održani su neformalni sastanci (trijaloz) između potpredsjednika EP, Predsjedništva Vijeća, izvjestitelja odbora, izaslanstva EP i radne skupine Vijeća, kako bi ublažili konflikte i dogovorili kompromise. Ovi sastanci su u početku bili nakon drugog čitanja, ali prije zasjedanja. Pregovarački članovi trijaloga imali su eksplicitne mandate od EP i Odbora stalnih predstavnika država članica (COREPER) (Farrell / Hérítier, 2003: 588).

Početna faza neformalne institucionalizacije je imala značajne promjene formalnog postupka suodlučivanja Europskog vijeća i Parlamenta ostvarene Ugovorom iz Amsterdama. Prva promjena je ukidanje mogućnosti Vijeća da ponovno uvede svoje zajedničko stajalište, a druga je bila mogućnost "ranog dogovora" između Vijeća i Parlamenta. Obje ove promjene vuku korijene iz pregovaranja i neformalnih institucija nakon Maastrichta (Farrell / Hérítier, 2003: 589). Neformalni institucionalni dogovori stvoreni postupkom usuglašavanja nakon Maastrichta, trijaloz i neformalna pravila u odnosima Europskog vijeća i Parlamenta imali su važan utjecaj na pregovore u Amsterdamu. Promjene iz Amsterdama proširile su broj subjekata u postupku suodlučivanja te skratile zakonodavni postupak. Amsterdam je potaknuo Vijeće da inzistira na produljenju trijaloga kako bi se ostvario sustav prijevremene nagodbe. Odmah nakon Amsterdama Vijeće je tražilo proširenje sustava trijaloga "unatrag" do prvog i drugog čitanja. Sada se prijedlozi Komisije paralelno raspravljaju na dvije institucije, praćeni kontaktima i pregovorima radi postizanja prijevremenog dogovora. Ovo omogućuje EP stvaranje amandmana u prvom čitanju u kojem se uzimaju u obzir "otkriveni prioriteta" država članica prije nego li Vijeće formira zajedničko stajalište. Neslaganje između Vijeća i Parlamenta o položaju novih oblika neformalne suradnje vode k novom krugu pregovaranja o odnosima Vijeće – Parlament koja s vremenom mogu dovesti do novog kruga stvaranja neformalnih institucija (Farrell / Hérítier, 2003: 590-591).

Novi, neformalni oblici donošenja odluka su uspostavljeni. Europski parlament je dobio većinu povlastica koje je tražio, a njegova pozicija u procesu pogađanja bila je poboljšana s njegovom relativnom neosjetljivošću na neuspjeh. Faza pogađanja je dovela do neformalnih institucija, trijaloga i zajedničkih pravila, što se odrazilo na uspjeh Parlamenta u osiguranju glasa u donošenju odluka, a osiguran je i način opstanka ova dva tijela u zakonodav-

nom postupku. U trijalozima Parlament dobiva znatno veću ulogu u zakonodavnom postupku nego što je Vijeće prvotno bilo spremno odobriti. Došlo je do važnih promjena u procedurama suodlučivanja iz ugovora u Amsterdamu. Preciznije određivanje odnosa između formalnih i neformalnih institucija daje uvid u okolnosti u kojima će se možda naći nadnacionalni akteri igrajući važnu ulogu u zakonodavnoj areni Europske unije (Farrell / Héritier, 2003: 594-596).

Organizacijski pristup

Intergovernmentalisti, poput Moravscika, ne nude nikakav putokaz za utvrđivanje dublje transformacije europskog sistema država. Razlog tomu mogla bi biti sumnjičavost teorije prema mogućnosti takve transformacije. Međutim, postoje drugi načini na koje transformacija europskog sistema upravljanja može biti prepoznata. Neofunkcionalisti, primjerice, određuju stupanj integracije i transformacije upravljanja o koliko i o kojim funkcijama vlada se raspravlja na razini EU. Ovdje izvedeni organizacijski pristup temelji se na radu M. Egeberga (2004): "*An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective*". Tako Egeberg tvrdi da će "iz perspektive institucionalista, Europa biti onoliko više integrirana koliko će institucije na EU razini biti srodne nacionalnim institucijama te koliko će interesi i identiteti donositelja odluka biti oblikovani i prošireni unutar EU institucija" (Egeberg, 2004: 206). Alternativa, odnosno komplementarna interpretacija, jest da duboka transformacija, ako do nje dođe, može biti najbolje zahvaćena analizom osnovnih principa organizacija koje su usađene u instituciju koja čini jezgru (Egeberg, 2004: 206). "S organizacijskog stajališta sve su institucije organizacije no nisu i sve organizacije institucije. Institucionalizacija dodaje važne karakteristike organizaciji. Prema tome trenutna moda da se razne vrste pravila, režima i organizacija klasificiraju kao fenomen institucije, osiromašila je sam koncept institucije" (Egeberg, 2004: 204). Prema Selznicku (1957:17-22), institucionalizacija nužno zahtijeva vrijeme. To znači da organizacije rastu kompleksno, dodajući neformalne norme i praksu. Da bi postala pravom institucijom, osim što odgovara tehničkim zahtjevima zadatka, takva narastajuća organizacija mora biti ispunjena vrijednostima. Pod tim se podrazumijeva da organizacija mora imati svoj prepoznatljiv identitet koji sadrži vrijednosti, vjerovanja i norme ponašanja koje su sve vrijedne same po sebi. Prema tome, iz političke perspektive, organizacije postaju prave institucije kada simboliziraju aspiracije zajednice odnosno njezin osjećaj identiteta (Egeberg, 2004: 205).

Egeberg (2004) razlikuje primarne i sekundarne organizacije u EU. Komisija je, primjerice, primarna organizacija članova Komisije i njenih službenika. Prema tome, očekujemo da njihove identitete i interes formira velikim dijelom Komisija, i to naročito identitete i interese onih službenika

čija su mjesta trajnija od položaja članova Komisije. S druge strane, pripremni odbori kao i Vijeće, predstavljaju sekundarne organizacije u kojima uz članove Komisije sudjeluju i nacionalni službenici. Budući da su pojedini odbori aktivniji od drugih, stupanj socijalizacije može značajno varirati među grupama. Primjerice, COREPER se sastaje na tjednoj bazi a čine ga predstavnici nacija, službenici koji također žive u Bruxellesu već duže vrijeme. To potiče razvoj neformalnih interakcija među nacionalnostima, a čini se da je osjećaj kolektivne odgovornosti i nadnacionalne lojalnosti u ovom slučaju zamijenio nacionalnu odanost. Osnovni princip specijalizacije Vijeća je teritorijalni u tom smislu što je svaki sudionik (osim predstavnika Komisije) predstavnik određene nacionalne vlade. Komisija dijeli svoje poslove prije svega po načelu sektora ili funkcije što je jasno izraženo postojanjem generalnih direktorata primjerice za poljoprivredu, financije, energiju ili transport. Na svim se razinama, uključujući i pripremne stručne odbore, od sudionika ne očekuje predstavljanje svojih zemalja. Ipak, ova je organizacijska struktura neodređena (Egeberg, 2004: 208-209).

Nakon Drugog svjetskog rata u Europi se postupno pojavljuju organizacije na europskoj razini koje su se usredotočile na ne-teritorijalne sukobe, sukobe utemeljene na sektorskim, ideološkim i institucionalnim razlikama. Europska komisija, Parlament, Sud pravde i Središnja banka, dopuštaju, a najvećim dijelom i obvezuju svoje članstvo da napuste svoje uloge i lojalnosti (Egeberg, 2004:207). "Te organizacije kreiraju politiku (kao politics) na drugačiji način ističući lojalnost i osjećaj pripadnosti policy-makeru određenom direktoratu, interesnoj skupini, stranci ili profesiji umjesto određenom naciji-državi. Percepcije uloga, identiteti i obrasci konflikta koji su dobro poznati na nacionalnoj razini su prema tome preneseni i prošireni na arene EU. Jasan uvid političke znanosti govori kako se socijalizacijom konflikta ili orijentacijom na druge linije sukoba, mijenja odnos snaga te stalno stvara nove skupine pobjednika i poraženih" (Egeberg, 2004: 207).

Sljedom rečenog, u visoko integriranom političkom sustavu ne-teritorijalni principi organizacijske specijalizacije uzeli su prednost pred teritorijalnim principom. Kao i u unitarnim državama, struktura institucija u centru samo marginalno reflektira teritorijalnu kompoziciju sustava. Naime, nacionalne su egzekutive obično uspostavljene prema sektoru ili funkciji, a ne prema teritoriju, a parlamenti se većim dijelom strukturiraju po ideološkim i sektorskim linijama raskola. U slabo integriranim sustavima, s druge strane, kao primjerice u tradicionalnim međuvladinim organizacijama, krovna struktura upravljanja je teritorijalno specijalizirana na najvišoj razini. Slična federalnoj državi ali različita unitarnoj državi i međuvladinoj organizaciji, EU sadrži ravnotežu između različitih principa specijalizacije. No, suprotno federalnoj državi, ne-teritorijalne komponente u EU nisu preuzele vodstvo nad teritorijalnim. Međutim, prevladava mišljenje da su, s vremenom, pokušaji reforme i stvarne promjene učvrstili ne-teritorijalne principe organizacijske specijalizacije na razini EU (Egeberg, 2001,2004: 208).

Prijepono je pitanje uloge koju bi nacionalni interesi mogli imati u donošenju odluka od strane Komisije. Većina autora daje barem određenu težinu nacionalnoj povezanosti, posebno na razinama kabineta članova Komisije i u College of Commissioners (Egeberg, 2004: 211). Nadalje, Egeberg ističe kako je Komisija prožeta nacionalnim interesima i djeluje kao važan forum za njihovo nadmetanje. Većina bi intergovernmentalista vjerojatno težila tome da vidi članove Komisije, članove njihovih kabineta i druge službenike kao aktere koji uglavnom slijede interese svojih vlada. S druge strane, institucionalisti zagovaraju stajalište po kojem je Komisija, poput drugih institucija, sposobna osigurati individualnim akterima partikularne interese ali i izvršiti proces resocijalizacije i prihvaćanje nadnacionalnih identiteta. Konačno, prema organizacijskom stajalištu, navedeni pristupi mogu biti točni u svojim pretpostavkama: stupanj u kojem individualne preferencije mogu biti oblikovane ili preoblikovane unutar Komisije ovisi o organizacijskoj strukturi Komisije, demografskoj slici organizacije i stupnju institucionalizacije (Egeberg, 1996, 2004: 211). Komisija postoji dovoljno dugo da postane pravom institucijom. Očito je kako je ona u današnje vrijeme više od formalne organizacije. Ona sadrži neformalne norme koje su važne za funkcioniranje organizacije – primjerice sustav nacionalnih kvota. Iako se nekoliko obilježja kulture mogu povezati s administrativnim kulturama zemalja članica, stručnjaci nastoje ukazati na pojavljivanje karakteristične eurokratske kulture. "Budući da Komisija više od ostalih EU institucija simbolizira odmak EU od tradicionalne intergovernmentalne organizacije, njen legitimitet na širem političkom području mogao bi postati problematičan. Dok bi skeptici željeli vidjeti Komisiju više kao drugo tajništvo za Vijeće, zagovornici integracije vole ju smatrati budućom europskom vladom" (Egeberg, 2004: 214).

Zaključak

U pokušaju analize složenosti političkog prostora Europske unije, nametnula su se neka pitanja o mehanizmima koji promiču kako političku stabilnost tako i promjenu. Ukoliko se Europsku uniju može definirati kao kompleksni sistem, tada je unutar toga referentnog okvira potrebno prihvatiti i visoku razinu nepredvidljivosti. Formalne i neformalne institucije reduciraju razinu nestabilnosti ograničavajući akterima lako dostupne alternative. One uključuju proceduralna pravila koja upravljaju zakonodavnim procesom kao i norme kojima se upravljaju akteri u procesu pregovaranja. Usprkos poteškoća organizacijskog pristupa u neinstitucionaliziranim područjima donošenja odluka ili prelabavo strukturiranim institucionalnim procesima, ovaj pristup povećava naše razumijevanje politike kao politics i policy kao i formiranje identiteta u organizacijski dobro razvijenim okruženjima.

Literatura

- Adler, E. Scott, (1997): Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, *European Journal of International Relations*, Vol. 3, No. 3, str. 319-63.
- Bailer, Stefanie, (2006): The Dimensions of Power in the European Union, *Comparative European Politics*, 4: 355-378.
- Bar-Yam, Yaneer, (1997): *Dynamics of Complex Systems*, Reading: Perseus.
- Bindseil, Ulrich / Hantke, Cordula, (1997): The power distribution in decision making among EU member states, *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, str. 171-185.
- Bulmer, J. Simon, (1994): The governance of the European Union: a new institutional approach, *Journal of Public Policy* 13: 351-380.
- Checkel, Jeffrey, (1999): Social construction and Integration, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, str. 545-60.
- Coveney, Peter / Highfield, Roger, (1995): *Frontiers of Complexity: The Search for Order in a Chaotic World*, London: Faber and Faber.
- Egeberg, Morten, (1996): Organization and nationality in the European commission services, *Public Administration*, 74: 721-735. Navedeno prema Egeberg (2004).
- Egeberg, Morten, (2001): How federal? The organisational dimension of integration in the EU (and elsewhere), *Journal of European Public Policy*, 8: 728-746. Navedeno prema Egeberg (2004).
- Egeberg, Morten, (2004): An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective, *European Journal of Political Research*, 43: 199-219.
- Farrell, Henry / Héritier, Adrienne (2003): Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol.16, No.4: 577-600.
- Fedeli, Silvia / Forte, Francesco, (2001): Voting powers and efficiency of the decision-making process in the European Council of Ministers, *European Journal of Law and Economics*, 12: 5-38.
- Forte, Francesco, (1996): Development of game theory and of public choice: an interaction, in Pardo, Jose C. / Schneider, Friedrich (eds.): *Current Issues in Public Choice*, Edward Elgar.
- Geyer, Robert, R. (2003): Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol.16, No.4, str. 559-576.
- Geyer, Robert, R. (2003b): European Integration, the Problem of Complexity and the Revision of Theory, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 1, str.15-35.
- Haas, B. Ernst, (1958): *The uniting of Europe*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary, (2001): *Multi-level governance and European integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Knight, Jack, (1992): *Institutions and Social Conflict*, New York: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, Beate, (1996): The strength of weakness: The transformation of governance in the EU, in Gustavsson, Sverker & Lewin, Leif (eds.): *The Future of the nation-state*, London: Routledge, str. 169-210.
- Moberg, Axel, (1998): The Voting System in the Council of the European Union. The Balance between Large and Small Countries, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, No. 4: 347-367.
- Mueller, Jan-Werner (2004): Ustavni patriotizam – europska dužnost? , *Treći program hrvatskog radija*, 67/68: 5-11.
- North, Douglass, C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Olsen, P. Johan, (2000): Organising European institutions of governance: A prelude to an institutional account of political integration, in Wallace, Helen (ed.): *Whose Europe? Interlocking dimensions of integration*. London: Macmillan, str. 2-37.
- Onuf, Nicholas, (1989): *A World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia: University of South Carolina Press.
- Pettman, Ralph, (2000): *Commonsense Constructivism, or, The Making of World Affairs*, London: Sharpe.
- Pierson, Paul, (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, 29: 123-163.
- Podolnjak, Robert, (2003): Dvije ustavne konvencije: sličnosti i razlike između Philadelphije i Bruxellesa, *Zbornik PFZ*, 52 (5): 1115-1188.
- Selznick, Philip, (1957): *Leadership in administration: A sociological interpretation*, Berkely, CA: University of California Press. Navedeno prema Egeberg, (2004).
- Thomson, Robert /Boerefijn, Jovanka / Stokman, Frans, (2004): Actor alignments in European Union decision making, *European Journal of Political Research*, 43:237-261.
- Wendt, Alexander, (1999): *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Summary

Decision Making Processes and Power Relations: Searching for the European Constitution

Complexity has always been a problem for those trying to understand the dynamics of European integration. What is the structure of the political space in which decision making actors operate in the European Union? Are there consistent alignments of actors? Liberal intergovernmentalism may be better equipped to explain "major turning points" in European integration than how the system works on a daily basis for

wich a form of institutionalism may be more useful. An organisational approach could increase our understanding of politics, policies and identity formation in settings that are organisationally well developed.

Key words: EU, theory of complexity, liberal intergovernmentalism, institutional approach, organizational approach, formal and informal institutions, primary and secondary organizations, COREPER