

# IZNOVA PRONAĆI EUROPU: KOZMOPOLITSKA VIZIJA

**Edgar Grande**

*Sveučilište u Münchenu,  
Institut Geschwister-Scholl  
za političku znanost*

Predavanje

Primljeno: svibanj 2007.

## **I. Zašto Europu moramo iznova pronaći? – Krizu europskoga projekta**

Moja polazna pretpostavka glasi: Europa je u krizi – a ta je kriza samo u veoma uvjetnoj vezi sa (zasada propalim) ustavnim projektom, ali je i samo posredno posljedica najnovijega razvoja. Oboje, ustavni proces i proširenje, izrazili su strukturalne probleme integracijskoga procesa, no nisu ih prozročili. To međutim nije prva kriza europskoga integracijskog procesa, a Europa je poznata po tome da je sve dosadašnje krize iskoristila za ubrzanje procesa integriranja. Zašto ne bi bilo tako i sada? Zar ne bi bilo dovoljno da se europski projekt opet pokrene s nekoliko taktičkih manevara u zapelomu ustavnom procesu?

Sadašnja se kriza doista ne može usporediti s većinom prijašnjih problema. U biti, radi se o *drugoj velikoj strukturalnoj krizi europskoga projekta*, a u

obama slučajevima uzrok je bio konstrukcijski nedostatak toga projekta:

– Prva strukturalna kriza bila je sredinom šezdesetih godina; tada se u osnovi radilo o pobuni država članica i njihovih vlada protiv nadnacionalnih institucija i njihovih nastojanja da EZ razviju u europsku saveznu državu. Polazište je bilo nerazjašnjeno pitanje odnosa tih institucija i država članica u EZ-u. Ta prva kriza riješena je tako što su pojačani međuvladini elementi u institucijskome sklopu – iz čega je onda nastao za EU tipičan odnos napetosti između nadnacionalnih i međuvladinih integracijskih načela.

– Druga strukturalna kriza, koju sada doživljavamo, također je kasna posljedica konstrukcijske pogreške europskoga projekta. Ovaj put u osnovi je riječ o pobuni europskih građana protiv EU-a, njegovih institucija i politika. Uzrok je te pobune duboka kriza demokracije i povjerenja. Njezino

rješenje ne može biti u daljim taktičkim finesama pri provođenju ustavnoga projekta – one bi samo još pojačale postojeće nepovjerenje. Ukratko: metode kojima su u prošlosti rješavane krize (diplomatska spretnost i pregovori vlada iza zatvorenih vrata) u ovome bi se slučaju usmjerile protiv same Europe.

Moja *postavka* glasi: europski je integracijski proces došao do kritične granice na kojoj su se iscrpile političke silnice europskoga projekta. Dovršetkom europskoga unutarnjeg tržišta i proširenjem prema Istoku dalekosežno su se promijenili unutarnji uvjeti zajedničke politike, a globalizacijom i novim svjetskopolitičkim sukobima istodobno su se temeljito pomaknule vanjske koordinate europske integracije. U takvoj situaciji ne pomažu samo reforme institucija kao što je europski ustavni projekt.

Ako Europa želi izaći iz sadašnje krize, potrebni su joj ponajprije *nova politička vizija* i *novi politički integracijski koncept* – uklatko: *Europu se mora iznova pronaći!* Idejom *kozmpolitske Europe* razvijenom u našoj knjizi želimo predstaviti i predložiti za raspravu jednu takvu političku viziju Europe. Ta se ideja temelji na pretpostavci da Europa danas ne pati od preopterećenosti zadacima ili od pogrešne konstrukcije svojih institucija. Osnovni je problem sasvim drukčiji: Europa još uvijek boluje od nacionalnoga samonerazumijevanja. Europa se još uvijek misli kao “nedovršena nacija”, kao “nedovršena savezna država” i tretira tako kao da mora postati oboje – nacija i država. Posljedica je takva nesporazuma da je rasprava o Europi zarobljena u dvjema neproduktivnim i nepotrebnim opcijama: ili Europa ili nacionalne države. U

takvoj se raspravi ideja Europe može postići jedino raspadom nacionalnoga identiteta i suverenosti nacionalnih država, a postojanje nacionalnih država mora se stalno braniti i osiguravati nasuprot Europi. Time europska integracija postaje igrom nultoga zbroja između EU-a i njegovih država članica, u kojoj na kraju obje – i Europa i države članice – moraju izgubiti. Ali u doba “svjetskoga rizičnog društva” rješenje toga problema ne može se tražiti u svođenju na nacionalne države. Ne treba nam manje Europe, nego više – ali treba nam drugačija Europa: kozmpolitska Europa. A u toj kozmpolitskoj Europi valja se (konačno) pomiriti s europskim projektom.

Tu bih tezu želio obrazložiti u dva koraka. Prvo ću objasniti koncept kozmpolitizma, a zatim taj koncept primijeniti na Europu te pokazati koje nove perspektive iz toga nastaju za dalji razvoj Europe.

## II. Kako bi se Europa morala iznova pronaći? – Koncept kozmpolitizma

Što točno znači kozmpolitizam? “Kozmpolitizam” je šaren pojam u kojemu se presijecaju razna značenja i koji se često upotrebljavao (i upotrebljava se) čak kao grdnja. Kao što je poznato, zabilježen je već u antici kod cinika i stoika (Diogen, Demokrit, Hipokrat); kasnije je u europskim društvima bio značajan onda kada su ona bila suočena s korjenitim preobražajima: u Njemačkoj ga susrećemo prvenstveno u filozofiji prosvjetiteljstva (u Kanta, Fichtea, Schellinga, Wielanda, Forstera, Herdera, Goethea, Schillera, Heinea i dr.), a prije nekoliko godina ponovno je otkriven (osobito u anglosaksonskome govornom području) u globalizacij-

skoj raspravi kao pozitivan protupojam sili reda tržišta i nacionalne države.

Zašto bi nam upravo kozmopolitizam pomogao pri novom pronalaženju Europe? Zar se time ne pokušavaju sažeti dvije stvari koje ne pristaju zajedno niti to uopće mogu, naime ideja “svjetskoga građanstva” s jedne strane te ideja, doduše kontinentalnoga, ali još uvijek teritorijalno ograničenoga političkog poretka s druge strane. Taj se problem može zorno prikazati na primjeru *Christopha Martina Wielanda*. Doduše, Walter Jens o njemu je ustvrdio da je bio prvi književnik u našoj zemlji koji je bio i jedno i drugo, “i Europljanin i kozmopolit” – ali u Wielandovim djelima nailazimo na posve različita tumačenja kozmopolitizma. Jedno je u njegovim ranijim djelima, primjerice u *Diogenovim dijalozima*, u kojima na pitanje o pripadnosti još uvijek odgovara prema shemi “ili-ili”: čovjek je ili “građanin neke države” ili “svjetski građanin”, a što znači biti ovo drugo – pokazuje na primjeru Hipokrita, koji kaže o sebi: “Rođen sam, doduše, na Kosu i stanujem malo u Ateni, malo u Larisi, uskoro negdje drugdje; sada sam u Abderi, sutra možda na putu u Bizant. Ali nisam ni Kosanin, ni Atenjanin, ni Larisanjin, ni Abderit; ja sam liječnik.” Odatle se teško može uspostaviti most prema Europi jer što vrijedi za Kos i Atenu, moralo bi na jednak način vrijediti za Europu.

No u Wielandovim kasnijim spisima nalazimo drugačije tumačenje kozmopolitizma, koje je prikladnije za našu svrhu. Ta varijanta ne slijedi shemu “ili-ili”, nego logiku “i-i”. U svome članku *Tajna kozmopolitskoga reda* on o “kozmpolitu” kaže: “On misli dobro o svojoj naciji; ali on misli isto tako dobro o svima drugima te je nesposoban

utemeljiti blagostanje, slavu i veličinu svoje domovine namjernim zakidanjem i tlačenjem drugih država” (Wieland).

Ako se koncept kozmopolitizma treba iskoristiti za integraciju Europe, mora se upotrijebiti upravo u tome smislu, naime za označavanje jedne posebne određene vrste ophođenja s drukčijošću. Kozmopolitizam se tada može razlikovati od nacionalizma ili partikularizma, ali i od univerzalizma time da u mišljenju, zajedničkom životu i djelovanju maksimum postane *priznavanje drukčijosti i odustajanje od egoističkoga nametanja vlastitih interesa*, i to i u nutarnosti i prema vani. Razlike se ne svrstavaju niti razrješuju hijerarhijski, nego se kao takve prihvaćaju, dapače pozitivno vrednuju. Prihvaća se ono što se isključuje u objema pozicijama hijerarhijske različitosti i univerzalne jednakosti, naime da se drugi percipiraju kao različiti *i* kao jednaki. Dok se univerzalizam i nacionalizam (ali i premoderni, esencijalistički partikularizam) zasnivaju na načelu ili-ili, kozmopolitizam počiva na načelu i-i. Strano se ne doživljava i ne vrednuje kao nešto što prijeti, dezintegrira, fragmentira, nego kao nešto što obogaćuje. Tko integrira gledište drugih u vlastiti životni sklop, doznaje više o sebi samome *i* o drugima. Pritom je presudno da kozmopolitizam, doduše, prihvaća drukčijost, ali je ne apsolutizira (kao što to čini postmoderni partikularizam); on istodobno traži putove kako da je učini univerzalno podnošljivom. Kozmopolitizmu je dakle istodobno potrebna stanovita zaliha univerzalnih normi koje omogućuju takvo reguliranje ophođenja s drukčijošću kako se time ne bi ugrozila integracija neke zajednice. Oštrije rečeno: kozmopolitizam kom-

binira toleranciju drukčijosti s neupitnim univerzalnim normama, on kombinira mnogolikost i jedinstvo.

Kozmopolitizam u tome smislu istodobno sadržava posve određenu vrstu ostvarivanja i afirmiranja vlastitih (individualnih ili kolektivnih) interesa, *kozmpolitski realizam*. On ne zahtijeva odustajanje od vlastitih interesa niti isključivo orijentiranje na nadređene ideje i ideale. Naprotiv, itekako je "realističan" i prihvaća da je političko djelovanje većinom zasnovano na moći i interesima. No zalaže se za vrstu ostvarivanja interesa podnošljivu zajednici: vlastiti interesi trebaju se ostvarivati bez "namjernoga zakidanja i tlačenja drugih država". Kozmopolitski realizam tada ne znači ništa drugo nego priznavanje legitimnih interesa drugih i njihovo uključivanje u vlastitu interesnu kalkulaciju. Tako se u idealnome slučaju može istodobno doseći oboje: i individualni i kolektivni, i nacionalni i europski ciljevi.

U tome tumačenju pojam kozmopolitizma prostorno *nije utvrđen*; nije vezan za "kozmos" ili "globus"; on nipošto ne obuhvaća "sve". *Načelo kozmopolitizma* može se naći, odnosno prakticirati *svuda*, na svim razinama i u svim područjima društvenoga i političkoga djelovanja – u međunarodnim organizacijama te u obiteljima i susjedstvima. Naša *postavka* glasi da je tako shvaćen pojam kozmopolitizma ključ za razumijevanje i oblikovanje novih oblika političke vladavine onkraj nacionalne države kakvi su nastali u Europi.

Pomoću tako shvaćenoga koncepta kozmopolitizma Europa se na početku 21. stoljeća može – i mora – iznova pronaći i politički iznova konstituirati. Samo će tako biti moguće Europu "ujediniti u mnogolikosti", kao što se to

nastoji Ustavnim ugovorom. Ta se kozmopolitska obnova Europe temelji na više stupova, a ja ću se ovdje koncentrirati na dva: *prvo*, uvođenje novoga, *kozmpolitskoga integracijskog pristupa*, koji više nije usmjeren na "harmonizaciju" pravila i dokidanje (nacionalnih) razlika, nego na njihovo priznavanje; i *drugo*, prijelaz u novi, *postnacionalni model demokracije*, koji europske građane više ne drži pod skrbištvom, nego im priznaje aktivnu ulogu u europskome procesu odlučivanja.

### III. Što konkretno znači kozmopolitizam? Načelo kozmopolitske integracije Europe

Nova Europa ima šansu samo ako njezina integracija prijeđe na novi integracijski pristup, na načelo diferencirane integracije.

Što se takvom integracijom misli – točnije: što se time ne misli – pokazuje pogled u povijest europskoga integracijskog procesa. Taj se proces dugo vremena odvijao prvenstveno u *otklanjanju razlike*, tj. nacionalnih i lokalnih razlika. Ideal europskoga stvaranja zajednice bio je – i još je uvijek – "jedinstvena integracija". Nacionalna se reguliranja "harmoniziraju", nadomještaju jedinstvenim europskim reguliranjem. U svome čistom obliku ta integracija znači: "Zajedničko reguliranje primjenjuju *sve* države članice *istodobno* i *s jednakim stvarnim sadržajem*" (Scharer, 1984: 12). Vrijedi načelo "svi ili nitko": "Ili sve države članice napreduju zajedno i jednakim korakom na integracijskome putu ili se posve odustaje od zajedničkoga reguliranja". Oštrije rečeno: "Radije loše rješenje za sve države članice nego bolje za samo neke" (Scharer, 1984: 5, 12). Tu je, očito, riječ o lo-

gici ili-ili: postoji ili jedinstveno europsko reguliranje ili različita nacionalna reguliranja.

Ta “harmonizacijska politika” brka složnost s jedinstvenošću ili polazi od toga da je jedinstvenost nužna pretpostavka za postizanje složnosti. U tome je smislu jedinstvo postalo najvišim regulacijskim načelom moderne Europe – prenošenjem načela klasične državno-pravne teorije na europske institucije. Nastala institucijska zbilja nove Europe mjerena je time koliko se ta jedinstvenost uspjela uspostaviti harmonizacijom u svim područjima politike – agrarnom poretku, tržišnom reguliranju, politici tržišnoga natjecanja, ekološkoj politici, istraživačkoj politici i mnogim drugim područjima. Što je uspješnije politika EU-a djelovala pod tim primatom jedinstvenosti, to su više rasli otpori tome i to su jasnije nastajali kontraproduktivni učinci.

Kozmopolitska integracija temelji se, naprotiv, na promjeni paradigme koja kaže: *mnogolikost nije problem, nego rješenje*. U tu se svrhu mora radikalizirati i proširiti načelo diferencirane integracije, o kojemu se u europskoj politici raspravlja već od sredine 1970-ih godina. Dalja integracija Europe ne smije se orijentirati prema naslijeđenim predodžbama jedinstvenosti europske “savezne države”, nego mora polaziti od neopozive europske mnogolikosti; ona ne smije shvatiti razliku kao problem, kao smetnju koju treba smanjivati, nego kao potencijal koji valja održavati i koristiti. Načelo diferencirane integracije neizostavan je uvjet za praktično realiziranje priznanja drukčijosti u kozmopolitskoj Europi. Samo se tako u njoj mogu međusobno povezati dva zahtjeva koja se na prvi pogled isključuju: priznavanje *razlike* s jedne

strane i *integriranje* različitih s druge strane.

Temeljna ideja diferencirane integracije kao pristupa kozmopolitske integracijske politike sastoji se od toga da se integracija poduzme na način da se (u duhu kozmopolitske tolerancijske ponude) prihvaća i poštuje što više drukčijosti. U biti je riječ o tome da se u integriranoj Europi očuva za moderne države konstitucijski postulat jedinstvenosti, osobito pravnoga jedinstva, a da se ne ošteti autonomija njezinih država članica. O tome, kao što znamo, postoje brojni prijedlozi i njihove mnoge varijante; o čemu je riječ u pojedinostima, želio bih predočiti na trima primjerima: (1) na načelu uzajamnoga priznavanja; (2) na metodi otvorene koordinacije; i (3) na konceptu varijabilne geometrije.

(1) *Načelo uzajamnoga priznavanja*, koje se dosad ponajprije primjenjivalo u regulacijskoj politici, temelji se na načelu *uvjetovanoga* priznavanja drukčijosti (usp. Scharpf, 2003: 24 i d.). U tome slučaju EU odustaje od zahtjeva da se nacionalne regulacije potpuno harmoniziraju na europskoj razini i dopušta da se zadrže nacionalne regulacije ako udovoljavaju posve određenim, na europskoj razini utvrđenim uvjetima: tu je posebice riječ o tome da su međusobno kompatibilne i da udovoljavaju funkcionalnim zahtjevima europske regulacije. U tome se slučaju države članice obvezuju da će uzajamno priznavati svoje nacionalne regulacije i na taj se način europeizirati (npr. *Cassis de Dijon*). Tako je u području regulacijske politike postalo moguće doći do kozmopolitskih, tj. *rješenja i-i*, dakle do rješenja koja odgovaraju i zahtjevu *europske* regulacije i želji za održanjem *nacionalne* drukčijosti.

(2) U istome smjeru djeluje *metoda otvorene koordinacije* (“method of open coordination”), koja je u ožujku 2000. godine na sastanku šefova država i vlada članica EU-a u Lisabonu zaključena ponajprije za područje politike zapošljavanja i socijalne politike i otad se uvodi u sve više područja (npr. u obrazovanje, zdravstvo, njegu, mirovine). Srž je metode otvorene koordinacije u tome da formalne kompetencije za odnosna područja politike ostavlja državama članicama, ali da se na europskoj razini formuliraju zajednički ciljevi koji se zatim trebaju postići “mekanim”, tj. nepravnim instrumentima upravljanja (“benchmarking”, “monitoring” i “evalvacija”). To se pretežito događa izvan formalnoga okvira Zajednice. Na određeni način zajedničke europske politike treba omogućiti i ondje gdje je dalje prenošenje kompetencija na EU nepoželjno, odnosno ne-realno (npr. bolonjski proces ujednačavanja visokoškolskih diploma u Europi). Ta metoda načelno postupa krajnje obazrivo s nacionalnim, regionalnim i lokalnim razlikama, stavljajući ih pod zaštitu suverenosti država članica.

(3) Najvažnija i ujedno najspornija mogućnost razlikovanja jest *geografska diferencijacija*. Ona je usmjerena na različit teritorijalni domašaj pravila i politika. Za razliku od “metode Zajednice”, u ovome slučaju pravila i politike *ne vrijede za sve*, nego samo za one države koje su se o tome izričito dogovorile. Taj produbljeni oblik kooperacije može biti u različitim oblicima, mogu se konstituirati brojni modeli “stupnjevanje”, odnosno “diferencirane” integracije – između ostaloga model “različitih brzina” (Tindemanns), koncept Europe “a la carte” (Dahrendorf), “varijabilne geometrije” (Delors) ili ideja “europ-

ske jezgre” (Lamers i Schäuble, Derrida i Habermas, H. Schmidt) (usp. pregled u Scharrer, 1984).

Najpoznatiji je primjer varijabilne geometrije europske integracije Gospodarska i monetarna unija, oblik diferencirane integracije unutar okvira Zajednice, u kojemu pak sudjeluje samo 12 od nekadašnjih 15 država članica. Sudi-oništvo nije potpuno otvoreno, nego je vezano zajednički dogovorenim uvjetima (stabilizacijski kriteriji). Nesudjelovanje Danske, Velike Britanije i Švedske formalno je samo privremeno, ali bez određenoga roka; te zemlje mogu u svako vrijeme, ako ispune stabilizacijske kriterije, pristupiti Gospodarskoj i monetarnoj uniji.

Ti primjeri pokazuju da Europa već sada ima veoma “varijabilnu demokraciju”. Viziju jedinstvene Europe odavno je prevladala realnost – a iz perspektive europskoga kozmopolitizma postoje dobri razlozi da to integracijsko načelo u budućnosti još ojača. Što protuslovi tome da se različitim geografskim, kulturnim, povijesnim i klimatskim datostima u proširenoj Europi bolje udovolji stvaranjem različitih kooperacijskih prostora (npr. Zapadna Europa, južnoeuropske sredozemne zemlje, srednjostočnoeuropske zemlje, sjevernoeuropske zemlje) u politikama poput agrarne, prometne ili ekološke? I zar europska socijalna politika ne bi mogla više respektirati različite “modele država blagostanja” u Zajednici te ih adekvatno i stvarno diferencirati?

U načelu postoji mnoštvo mogućnosti da se između EU-a i njegovih država članica – i povrh njih – stvore *novi, funkcionalni i regionalno utemeljeni kooperacijski prostori* kako bi se na taj način našao izlaz iz slijepe ulice “metode Zajednice”. Takva strategija diferencira-

ne integracije nije bez rizika, ali ona je jedina šansa za sjedinjavanje jedinstva i mnogolikosti u jednoj većoj Europi. Ako vrijedi pravilo: svi moraju čekati dok svi ne budu spremni za zajednički start, tada se maksimiraju pozicije veta i povećava vjerojatnost da se odluke odgode ili spriječe. Upravo dakle za *političku* Europu, koja se mora afirmirati nasuprot koalicijama-kočničarima, vrijedi *logika političke mobilizacije*: nekolicina mora uzeti stvar u svoje ruke kako bi povukla one druge koji kočće.

#### **IV. Kozmopolitska demokracija: mogućnosti legitimacije europske politike**

Sljedeća konsekvencija primjene načela kozmopolitizma na Europu odnosi se na nužnost demokratske legitimacije europske politike. Stvaranje Europske zajednice ukazuje od samoga početka na ozbiljnu konstrukcijsku pogrešku: prenošenjem svojih suverenitetskih prava na nadnacionalnu razinu demokratski izabrani nacionalni parlamenti izgubili su dio svojih mogućnosti nadziranja i oblikovanja, a da sama nadnacionalna tijela nisu imala dostatnu demokratsku legitimaciju. Taj "deficit europske demokracije" u prošlosti je, doduše, stalno istican, ali nikad nije prevladan. U međuvremenu su kompetencije Europskoga parlamenta višestruko proširene, ali još su uvijek nedostatne, dok Europskoj komisiji potpuno nedostaje demokratska legitimacija, a i Europsko je vijeće tek neizravno demokratski legitimirano.

Zašto je uopće tako teško demokratizirati Europu? Naposljetku, sve su države članice EU-a demokratske, a i zaštita ljudskih prava i demokratska organizacija političke vladavine među najvažnijim su kriterijima za učlanjivanje

neke zemlje u EU. Zar u takvim okolnostima demokracija ne bi trebala biti samorazumljiva na europskoj razini?

Glavni je problem demokratizacije Europe – uz asimetriju oblika i prava članstva koja nastaje iz njezine varijabilne geometrije – svojstvena *organizacija moći*. U europskome "višerazinskom sustavu" politička moć nije koncentrirana i centralizirana, kao što se to nadaje u konceptu apsolutne suverenosti, nego višestruko fragmentirana, raspodijeljena na brojne institucije i više političkih razina djelovanja. U većini područja politike u političkim odlukama sudjeluje više ministarstava država članica, nadležno vijeće stručnih ministara u Bruxellesu, Europska komisija s različitim kabinetima i generalnim direkcijama, nacionalni parlamenti i Europski parlament te brojni odbori, pododbori, radne skupine i *task forces*. Kako je u takvim uvjetima moguća demokracija? I kako se može djelotvorno nadzirati politička moć?

Euroskptici kao Ralf Dahrendorf načelno sumnjaju da se demokracija može etablirati izvan nacionalne države, da se Europa može demokratski oblikovati. Oni iz toga izvode zahtjev da se opseg prenošenja kompetencija s država članica na EU jako smanji – u najboljem slučaju prihvaćaju minimalnu Europu. Ako se dakle pledira za više Europe, kao što mi činimo našim konceptom kozmopolitske Europe, tada se moraju naći putovi njezine demokratizacije. U dosadašnjoj raspravi o Europi mogu se s tim u vezi ponajprije identificirati *dvije demokratizacijske strategije*:

- *Prva strategija* – parlamentarizacijska – nastoji ozbiljiti dalju demokratizaciju EU-a prvenstveno proširivanjem prava Europskoga parla-

menta. Ona je dakle orijentirana na model parlamentarne demokracije i želi ga što više prenijeti na Europu. Njezin je krajnji cilj stvaranje parlamentarnoga dvodomnog sustava kakav poznajemo u savezним državama.

- *Druga strategija* pokušava zatvoriti nastalu prazninu u demokraciji novim modelima "postnacionalne", odnosno "postparlamentarne" demokracije. Pritom se orijentira na najrazličitije koncepte kao što su "asocijativna demokracija", "deliberativna demokracija", "participacijska demokracija" ili "konsocijativna demokracija", koje kombinira s novim modelima "kozmpolitske demokracije".

Ovdje zastupam *postavku* da se Europa može itekako demokratski oblikovati, a da za to nije dovoljan model parlamentarne većinske demokracije. Europa se može demokratizirati pomoću novoga modela kozmpolitske demokracije, ali pritom mora rabiti više strategija: (1) strategije *intervencije*, (2) strategije *uključivanja*, (3) strategije *priznavanja drukčijosti* i (4) strategije *nadzora*. Ovdje ću se više posvetiti dvjema od tih četiriju strategija, onoj *intervencije* i onoj *priznavanja drukčijosti*, koje su proteklih godina imale osobito veliku ulogu.

### 1. *Strategije intervencije*

Ključ je demokratizacije Europe u tome da se političko sudjelovanje prenese s predstavničkoga načela na novo načelo participacije, tj. *načelo intervencije*. Time se uvažava okolnost da ne postoje dostatni uvjeti za primjenu predstavničkoga načela u Europi. To su jasno pokazala dosadašnja nastojanja da se EU demokratizira.

Europski je parlament u proteklih dvadeset godina, doduše, pojačao svoju moć, ali ne i demokratsku legitimaciju. Kao što je to jasno pokazalo sudjelovanje na dosadašnjim izborima za europska tijela, još uvijek mu nedostaje priznanje građana kao mjesta legitimnoga zastupanja *vlastitih* političkih ciljeva i interesa. Smatraju ga dijelom briselskog aparata moći, a ne učinkovitim nadzornim instrumentom građana. I to s punim pravom. Tko je prije europske izborne kampanje znao ime svoga europskoga zastupnika? Tko se osjećao dovoljno obaviještenim o njegovim aktivnostima? Priznajemo da su to kronični problemi svih parlamentarnih demokracija. Ti su problemi na europskoj razini, dakako, posebice akutni jer su ondje odstojanja od građana osobito velika i jer su transmissijski remeni koji u parlamentarizmu nacionalnih država (više loše nego dobro) pomažu u premošćivanju tih odstojanja veoma slabi: političke stranke i politička javnost.

Nisu li međutim sve to prijelazni problemi? Nije li slabo sudjelovanje na europskim izborima naprosto izraz kompetencijske slabosti Parlamenta? Zašto bi europski građani birali parlament koji nije u stanju izabrati ni vladu? I neće li legitimacija Europskoga parlamenta s većim kompetencijama neizbježno ojačati? Tko tako argumentira, previđa institucijske osobitosti organizacije u Europi. Temeljem podjele moći na više razina odlučivanja Europski bi parlament u najboljem slučaju mogao nadzirati samo dio cijeloga procesa odlučivanja. Time su demokratskoj kontroli europske politike putem Europskoga parlamenta postavljene strukturalne granice koje su uvelike neovisne o njegovim kompetencijama. Još više: čak bi s maksimalnim kompeten-



cijama Europski parlament bio odgovoran za političke odluke koje sam može nadzirati samo malim dijelom.

U takvim institucijskim uvjetima strategija parlamentarizacije mora neizbježno dospjeti u slijepu ulicu. Europski se nedostatak demokracije može otkloniti jedino tako da se građanima pruže mogućnosti izravne intervencije u europski politički proces. Uvođenje izravnih oblika političkoga sudjelovanja ključ je demokratizacije EU-a (usp. Grande, 1996, 2000; Zürn, 1996; Abromeit, 1998; Hug, 2002). Pritom nije riječ o tome da se predstavnička demokracija potpuno zamijeni neposrednom demokracijom, nego naprotiv, da se kao dopuna dosadašnjim institucijama parlamentarne demokracije stvore samosvojne artikulacijske i intervencijske mogućnosti za građane. Za to su najvažnije sredstvo *europski referendumi*. Tko doista želi demokratizirati Europu, ne može zaobići njihovo uvođenje. Na taj se način može ne samo prevladati distanciranost između europskih institucija i europskih građana nego i poboljšati nadziranje europske politike. Pravilno organizirani, takvi referendumi mogu razviti i znatan "potencijal za stvaranje Zajednice" (Zürn, 1996: 49) te pridonijeti jačanju Europe "odozdo". Ali referendum nije odmah referendum. Ako Europa s pomoću referenduma treba ojačati, a ne oslabjeti, oni moraju ispunjavati barem pet uvjeta:

- *Prvo*, to doista moraju biti *europski* referendumi, a ne niz nekoordiniranih nacionalnih referenduma, kao što je to bilo pri ratifikaciji Ugovora iz Maastrichta ili pri istočnome proširenju EU-a. Na taj se način može smanjiti opasnost zlorabe referenduma za nacionalne svrhe ili čak za renacionalizaciju politike.

- *Drugo*, ne bi valjalo ograničiti teme europskih referenduma; oni se moraju moći održati o *svakoj* temi koju predloži kvalificiran broj europskih građana. Da bi se međutim već iniciranje referenduma pretvorilo u proces transnacionalne deliberacije, referendumska bi inicijativa trebala dobiti potporu ne samo minimalnog broja građana nego i više država članica.

- *Treće*, europske bi referendume načelno trebali inicirati *građani*, a ne nadnacionalne institucije kao što su Europska komisija ili neka nacionalna vlada. Tako bi se smanjila opasnost da se referendumi bez daljega instrumentaliziraju za europske igre moći.

- *Četvrto*, ishod europskih referenduma trebao bi biti *obvezan* za nadnacionalne institucije. Na taj bi način europski građani dobili učinkovitu moć odlučivanja, a ne bi nastupali kao puki molitelji, kao što to predviđa sadašnji Ustavni ugovor.

- *Peto*, nadnacionalne institucije trebale bi pak dobiti mogućnost da reagiraju na ishode referenduma i da ih uključe u vlastite prijedloge. Referendumi dakle ne bi trebali biti samo instrumenti blokiranja, nego bi trebali posjedovati potencijal za iniciranje procesa učenja.

Tako koncipirani europski referendumi mogli bi biti djelotvorno sredstvo pretvaranja europskih građana iz pasivnih objekata u aktivne subjekte europske politike. Pritom se, dakako, ne smije zaboraviti da je takvo aktiviranje krajnje ambivalentno. Kao što su pokazala iskustva nacionalnih referenduma, oni mogu biti oboje: izvor političke inovacije i konzervativan, konzervirajući element.

## 2. Strategije priznavanja drukčijosti

Kozmopolitska je demokracija međutim sučeljena s još jednim problemom, problemom priznavanja drukčijosti u demokratskim postupcima. Pritom je pružanje jednakih participacijskih prava nedvojbeno važno, ali nije dovoljno. Kozmopolitska demokracija mora istodobno osigurati da se ta formalna jednakost ne iskoristi za uklanjanje supstancijalnih razlika te time za poništavanje diferencija vrijednih da se sačuvaju.

Pritom najveća opasnost nastaje od postupka koji se smatra prademokratskim – od većinskoga načela. Snaga je toga načela, kao što je poznato, u tome što se može primijeniti mnogostrano i što je proceduralno krajnje nezahtjevno. Ono ponajprije zahtijeva tek uzajamno priznavanje nekih univerzalnih političkih normi kojima se može osigurati da se svi sudionici drže (zajednički dogovoreni) pravila igre osvajanja političke moći i političkoga vladanja. Nedostatak je većinskoga načela očito u tome što je bezobzirno prema drukčijosti: većina je većina! Ono može razviti legitimacijsko djelovanje samo ako se većine mijenjaju i ako većinske odluke mogu opet postati obratnima. Ako tome nije tako, ako se stvore strukturalne manjine ili nastanu nepovratne posljedice, tada većinsko načelo ne stvara legitimitet, nego zaoštrava sukobe. A upravo ta opasnost prijeti u kozmopolitskoj Europi.

Kozmopolitskoj su demokraciji u Europi dakle potrebne strategije za priznavanje drukčijosti koje postavljaju granice primjeni većinskoga načela kao postupka odlučivanja. Razumljiva bi mogućnost bila da se većinsko načelo u svim važnim stvarnim pitanjima nadomjesti drugim pravilom odlučivanja

– konsenzualnim načelom. To je strategija kojom se u većini sociokulturno heterogenih država pokušava zajamčiti političko priznavanje drukčijosti, manjinskih pozicija u procesima političkoga odlučivanja. Komparativno je istraživanje demokracije pokazalo da je u međuvremenu pretežit broj modernih demokracija dopunio ili zamijenio većinsko načelo najrazličitijim oblicima konsenzualnog rješavanja sukoba, da su one dakle “konsenzualne, odnosno pregovaračke”, a ne većinske demokracije.

Za kozmopolitsku Europu, čije je konstrukcijsko i konstitucijsko načelo priznavanje i očuvanje razlike, to mora vrijediti još više nego za svaku nacionalnu demokraciju. Kozmopolitska demokracija ne smije u važnim političkim prijepornim strategijama postupati prema većinskom načelu, nego mora tražiti konsenzus. Zato je ipak problematično stalno širenje većinskih odluka u EU-u. Na taj se način, doduše, može poboljšati sposobnost djelovanja europskih institucija, ali to bi sve više opterećivalo demokratsku legitimaciju odluka. EU se očito nalazi u *dilemi* iz koje nema jednostavnoga izlaza. Postoje međutim barem mogućnosti da se ona ublaži. Dvije se osobito dobro slažu u temeljnim promišljanjima kozmopolitske demokracije:

– Prva je uvođenje “kvalificiranoga prava veta”, kao što je to predložio Renaud Dehousse (1995: 133). Prava na veto ne bi se smjela, kao dosad, dopustiti pojedinim državama članicama, nego (manjoj) skupini država (primjerice trima). To bi imalo više prednosti. Ponajprije bi se time izbjeglo da pojedine države članice mogu blokirati procese odlučivanja i ucjenjivati druge. Time bi međutim ojačao i delibe-

rativni moment u procesu odlučivanja. Onaj tko bi htio iskoristiti pravo veta morao bi dakle najprije uvjeriti nekoliko drugih država u legitimnost svoga interesa.

- Druga je uvođenje “refleksivne petlje” u proces odlučivanja, kao što je to potaknuo Claus Offe (1984: 332). U tome slučaju pravilo odlučivanja ne bi bilo unaprijed utvrđeno, nego ostavljeno otvorenim. Politički bi akteri mogli tada odlučivati sami, od slučaja do slučaja, o načinu svoga odlučivanja, tj. o tome hoće li dati prednost većoj učinkovitosti nekoga procesa odlučivanja ili njegovoj legitimnosti. Tako bi se barem izbjegla slijepa ulica ili-ili – ili većinske odluke ili jednoglasnost – u koju stalno zapadaju reformske rasprave u EU-u.

Sažmemo li dosadašnja promišljanja, postaje posve razvidno da je demokratizacija Europe sve samo ne lagana zadaća. Ali ona nije ni nemoguća ni utopijska. No nijedan prijedlog za rješavanje europskoga deficita demokracije koji je dosad prevladavao u političkoj reformskoj raspravi nema dovoljnu širinu. Nije dovoljna samo “potpuna parlamentarizacija” EU-a, širenje većinskih odluka i veća transparentnost postupaka odlučivanja. Naprotiv, time bi se postojeći problemi ili odgodili ili čak dodatno zaoštrili. Prijelaz u kozmopolitsku demokraciju u Europi ne može se doseći na izgrađenim stazama onoga “dalje tako demokratizirati”, jednostavnoga prenošenja poznatih i uobičajenih nacionalnih modela demokracije. On zahtijeva dalekosežne institucijske i proceduralne inovacije – novo pronalaženje Europe ne može se postići bez novoga pronalaženja demokracije u Europi.

## V. Perspektive: kozmopolitizacija Europe odozdo

Zaključak: Ne treba nam manje Europe, treba nam drugačija Europa. Europa koja više uključuje građane i koja obazrivije postupa s osobitostima svojih država članica i regija. Takva Europa ne bi shvaćala razliku kao smetnju – koju valja ukloniti – nego kao potencijal koji valja iskoristiti. Takvu demokratsku i šarenu Europu imamo Ulrich Beck i ja pred očima kada govorimo o kozmopolitskoj Europi; samo takva Europa imat će snagu da savlada izazove svijeta koji se globalizira.

Ali kako doći do takve kozmopolitske Europe? Tko će to sve postići? Odgovor je na to pitanje samo jedan: građani Europe! Europa se mora iznova utemeljiti odozdo, građanima, pokretima civilnoga društva, a ne odozgo, državama i njihovim vladama! Europa se mora odozdo iznova osnovati.

S obzirom na veoma raširenu ravnodušnost spram Europe to može izgledati utopijski. To je i bila – unatoč osnivanju Ustavnoga konventa – kardinalna pogreška europskoga ustavnog projekta. Anketa Europske komisije provedena u proljeće 2003. godine pokazala je da više od polovice (57%) europskih građana u završnoj fazi ustavnih konzultacija nije čak ni znalo da neki konvent radi na nacrtu Ustava za Europu. Dopustite da ipak završim optimistički! Zamislite da 2026. godine čitate hrvatsko jubilarno izdanje naše knjige i da u predgovoru nađete osvrt na dalji razvoj europskoga integracijskog procesa. Ondje bi moglo stajati: “U svim europskim demokratskim zemljama nastala su društva, udruge ili pokreti, ali i sektaški kružoci, koji su optimalni za europsku ideju i zalagali se za političko

i ekonomsko udruživanje nacionalnih država premda su pritom imali na umu posve različite oblike. Ideja ujedinjenja Europe odjeknula je tako jako i našla tako mnogo utjecajnih poklonika da su aktivisti stekli dojam da će pokret pre-rasti u europski pučki pokret, a s velikim se optimizmom očekivao nastanak ujedinjene Europe” (Brunn, 2002: 52)... “U ono vrijeme bilo je više od pola tuceta važnih europskih udruga na koje su se nadovezale bezbrojne lokalne, nacionalne i međunarodne udruge” (Niess, 2001: 158).

Tko to smatra nerealnim, neka se osvrne na kraj Drugoga svjetskog rata. Ono što sam vam upravo pročitao ne mora se tek napisati, taj ćete ulomak već naći u našoj knjizi. Pritom nije riječ ni o čemu drugome nego o opisu vremena procvata europskoga pokreta godina 1947/1948. koji sam naveo iz rele-

vantne povijesti europskoga integracijskog procesa Gerharda Brunna. Mislim da je osvrt na početke europskoga građanskog pokreta nakon Drugoga svjetskog rata veoma instruktivan. On pokazuje da Europa umije itekako mobilizirati svoje građane. To je nedavno potvrdilo impresivno veliko sudjelovanje na ustavnim referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj. Ako se europsko civilno društvo u međuvremenu nije razvilo, tome vjerojatno nije razlog samo ravnodušnost građana, nego i to što je europska politika osnivanjem Europskih zajednica podržavljena, a europski građani stavljeni pod skrbništvo. Taj se razvoj mora obrnuti: europska se politika mora opet podruštvi; europski građani moraju opet od nesamostalnoga objekta postati subjekt europeizacije. Tome želimo pridonijeti svojom vizijom kozmopolitske Europe.

*S njemačkoga preveo  
Tomislav Martinović*