

KONCEPTI DEMOKRACIJE U EUROPSKOJ UNIJI

Andrej A. Lukšič i Maja Bahor

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: veljača 2007.

Sažetak Autori prikazuju razdoblje demokratizacije i uvođenja različitih koncepata demokracije u Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu. Prvi susret koncepata demokracije zbio se u vrijeme djelovanja Konvencije, od veljače 2003. godine do lipnja 2003. godine. U vrijeme djelovanja Konvencije razbuktala se bitka između vodećih aktera različitih koncepata demokracije za njihovo odgovarajuće mjesto u Planu i Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu. U članku se naglašava da su ključne institucije EU-a tijekom 2005. i 2006. godine oblikovale dokumente u kojima su zagovarale, prije svega, svoje koncepte demokracije i s tim se upustile u političku bitku te bitku za stjecanje što šire potpore za svoj koncept. U tom su se razdoblju trebala riješiti otvorena pitanja glede sudbine Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu, a u tom sklopu i uređenja demokratskog života u EU-u. Međutim, u vrijeme ratifikacije je u Francuskoj i Nizozemskoj došlo do neželjenog odbijanja predloženog ustava koje je aktiviralo ponovnu raspravu o demokratskom uređenju Europske unije. Na proljetnom susretu Europskog savjeta 2006. godine, "razdoblje za razmišljanje" se produžilo sve do kraja 2008. godine.

Ključne riječi Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu, Europska komisija, Europski parlament, Europski socijalni odbor, Odbor regija, participativna demokracija, deliberativna demokracija, neposredna demokracija, reprezentativna demokracija, elektronska demokracija

Uvod

Europska zajednica (EZ) osnovana je kao tehnokratski projekt¹ na "permisivnom konsenzusu" (Lindberg i Schein-

gold, 1970: 41), koji je sastavila i vodila elita uz slabu potporu običnih ljudi koji su podupirali ideju o integriranoj Europi (De Búrca, 1996: 350). Europska zajednica kao takva nije tjerala političke

¹ EZ dugo su shvaćali kao "asocijaciju s posebnom namjenom" (Ipsen, 1972: 176) kojoj je povjerena ograničena količina dobro određenih funkcija. Zato demokratska priroda europske konstrukcije nije bila stvar

ozbiljnog razmišljanja i moglo bi se rezimirati da je demokracija bila apsorbirana s demokratskim jamstvom/preporukom delegirajućih država članica.

i akademske krugove na razmišljanje o njezinu demokratskom ustroju. S druge strane, i političko i akademsko razmišljanje o demokraciji bilo je teritorijalno suženo na razinu unutarnjeg uređenja nacionalnih država, a konceptualno, u pravilu, samo na reprezentativnu demokraciju.

Zato ne iznenađuje što se pitanje demokracije na razini EZ-a/EU-a pojavilo jako kasno. Tek se 1986. godine u političkom diskursu na europskoj razini prvi put spominje pojam demokracija, i to kao politički zahtjev državama kandidatkinjama za članstvom u EZ-u/EU-u u aktu o proširenju sa Španjolskom, Portugalom i Grčkom.² U osnivačkim se ugovorima EZ-a/EU-a načelo demokracije prvi put pojavilo tek u preambuli Maastrichtskog ugovora (1993), uz načelo slobode, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavinu prava. U prvom paragrafu u članu F otkrivamo i formulaciju da će EU poštovati nacionalni identitet država članica čiji su sustavi upravljanja utemeljeni na načelu demokracije. Otad se načelo demokracije pojavljuje u svim osnivačkim ugovorima. Amsterdamski ugovor (1999) priznaje sankcijske mehanizme u slučaju da države članice ozbiljno i ustrajno krše temeljne vrijednosti EU-a, u koje se ubraja i načelo demokracije. Ugovor iz Nice (2003) dopušta da se u slučaju ozbiljnih prekršaja demokratskih načela zauzme političko stajalište o zemlji prekršiteljici.

Od Maastrichtskog se ugovora načelo demokracije u ugovorima spomi-

nje i djelomično razvija, ali oni ne sadržavaju jasna određenja što je to demokracija, a nema ni jednoznačnog odgovora na pitanje kako da se demokracija interpretira kao načelo na kojem bi EU trebao biti utemeljen. Usprkos toj nejasnoći postupno se učvršćivalo uvjerenje da se demokracija kao *polity* EU-a *per se* ne može jednostavno shvatiti kao zajednički nazivnik država članica koje imaju demokratsku tradiciju, nego EU treba priznati kao specifičan entitet i u skladu s tim shvaćati i demokraciju. To je uvjerenje 2004. godine dobilo i pravni oblik u Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu gdje demokracija postaje načelo za uređenje *polityja* EU-a. No uz koncept reprezentativne demokracije svoje mjesto dobivaju i drugi koncepti demokracije³. Nažalost, odnosi između njih ostaju nedorečeni, a normativni argumenti koji idu u prilog jednom konceptu demokracije ne podupiru i ostale (Smismans, 2004: 138).

U tom je povijesnom trenutku demokratski život u EU-u postao velik izazov, kako za politološku znanost, prije svega za onu koja je sposobna na nove načine promišljati novokonstituirani predmet, tako i za one političke aktere koji taj predmet konstituiraju, odnosno za one koji svojim upravljanjem određuju granice budućega demokratskog života u EU-u.

Geneza prihvaćanja reprezentativne demokracije kao dijela europske strukture političkih institucija

Uvođenje reprezentativne demokracije u strukturu političkih instituci-

² Demokracija je prvi put spomenuta u preambuli Jedinstvene europske povelje (1987) u svjetlu uključivanja u članstvo Španjolske, Portugala i Grčke.

³ U Prijedlogu su Ugovora o Ustavu za Europu u članu 47. i 48. određeni građanski i socijalni dijalog.

ja EU-a Smismans (2004: 123) shvaća kao postupan odmak od tehnokratsko-ga projekta koji su vodile elite, uza zanemariv interes onih koji su bili naklonjeniji ideji o integriranoj Europi. Riječ je o pomaku s tehnološkog projekta k demokratizaciji europskih političkih institucija koja počinje demokratskim preporukama država članica, uvođenjem institucionalne ravnoteže i vodi k jačanju Europskog parlamenta kao eksplicitno priznatog nositelja demokratskog principa na europskoj razini.

Europski parlament kao institucionalizacija koncepta reprezentativne demokracije

Europski se parlament prije 1962. godine zvao Europska skupština i imao je 142 poslanika koji su bili predstavnici nacionalnih parlamenata s dvojnim mandatom koji se nije mijenjao do Amsterdamskog ugovora 1999. godine, kada je bilo predviđeno 700 članova Europskog parlamenta, odnosno predstavnika naroda država ujedinjenih u Zajednici. Četiri godine kasnije, u Ugovoru iz Nice, broj članova povećan je na ukupno 732 predstavnika izabrana u pojedinačnoj državi članici. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu zaokružio je broj članova Europskoga parlamenta na 750 izabranih predstavnika građana Europe. Građane zastupaju njihovi poslanici proporcionalno degresivno, ali najmanje sa 6, a najviše s 96 članova po državi članici.

I izbori u Europski parlament doživjeli su promjene. Ako je Rimski ugovor predviđao da poslanike Europske skupštine moraju imenovati parlamenti država članica između svojih članova, i to po postupku koji odredi svaka država članica, europski su poslanici

1979. godine prvi put birani na općim neposrednim izborima po proporcionalnom sustavu zastupljenosti s obzirom na regiju ili nacionalnu razinu, ili po mješovitom sustavu. Otad u svim državama članicama vrijede zajednička demokratska pravila za izbore u Europski parlament, pravo glasovanja nakon navršenih 18 godina, ravnopravnost muškaraca i žena te tajnost glasovanja.

Maastrichtski ugovor donosi nove promjene s obzirom na izbore u Europski parlament. Po tom je ugovoru Europski parlament zadužen pripremiti prijedloge za opće i neposredne izbore po jedinstvenom postupku u svim državama članicama. Amsterdamski ugovor to nadograđuje “u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama” (član 138). S Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu izbori europskih poslanika dobivaju konačan izgled. Po njemu se članovi Europskoga parlamenta biraju općim, neposrednim, slobodnim i tajnim glasovanjem.

Osim sastava i izbornog postupka mijenjale su se i nadležnosti Europskoga parlamenta. Rimski je ugovor prethodnici Europskoga parlamenta odredio samo savjetodavnu ulogu kod proračuna te savjetodavnu i nadzornu ulogu u drugim poslovima, ali imala je mogućnost predložiti izglasavanje nepovjerenja radu Komisije. Prvi bitan pomak u nadležnosti dogodio se s Jedinstvenom europskom poveljom, kada je uveden postupak suradnje.⁴ Do daljnjeg širenja nadležnosti Europskoga parlamenta dolazi s Maastrichtskim

⁴ U drugom stavku člana 7 Sporazuma EEZ-a tekst “nakon savjetovanja sa Skupštinom” zamijenjen je s “u suradnji s Europskim parlamentom”.

ugovorom koji revidira postupak suradnje na nekim područjima javnih politika. Neke javne politike prešle su iz postupka savjetovanja i suradnje u postupak suodlučivanja. Uveden je nov zakonodavni postupak nazvan – postupkom suodlučivanja, koji je Europskom parlamentu dao mogućnost veta na zakonodavni prijedlog Savjeta EU-a. Uz to Europski je parlament uključen i u postupak suglasnosti (*assent procedure*), u kojem neizostavno mora dati odobrenje. Osim nadležnosti koje je dobio u procesu odlučivanja na razini EU-a Europski je parlament dobio i pravo imenovanja čuvara ljudskih prava te pravo da glasovanjem potvrdi izbor predsjednika i članova Komisije. Europski se parlament također otvorio prema građanima EU-a, pa oni imaju pravo slati mu peticije u vezi sa stvarima koje su u njegovoj nadležnosti. Osim toga može zahtijevati od Komisije da predloži način rješavanja problema za koji misli da ga treba izvršiti na razini EU-a. U slučaju pretpostavljenih kršenja ili nepravilnosti pri provođenju zakona Zajednice može osnovati privremeni istražni odbor.

Dalje jačanje Europskoga parlamenta donosi Amsterdamski ugovor, koji praktički ukida postupak suradnje.⁵ Suodlučivanje je bilo prošireno na 23 nova područja i koristilo se za većinu europskog zakonodavstva, osim za područja poljoprivrede, pravosuđa i unutarnjih poslova, gdje se koristio postupak savjetovanja. Uvođenjem postupka suodlučivanja⁶ zapravo se uspostavio dvodomni

zakonodavni sustav koji je ojačao položaj Europskog parlamenta u procesu odlučivanja na razini EU-a. U odnosu prema Komisiji Europski je parlament dobio mogućnost da joj postavlja pitanja, na koja je ona morala pismeno ili usmeno odgovoriti. Ugovorom iz Nice Europski parlament ujedinjuje zakonodavnu vlast⁷, koju dijeli sa Savjetom EU-a, proračunsku funkciju⁸, nadzornu funkciju⁹ nad institucijama EU-a, posebno nad radom Komisije, a povećava se i njegova politička funkcija. U Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu predviđa se proširenje zakonodavne vlasti Europskoga parlamenta i na ve-

gao biti prihvaćen već nakon prvog čitanja ako se Europski parlament i Savjet EU-a slažu s njegovim sadržajem, 2. ako je Europski parlament htio odbiti prijedlog, bila mu je dana mogućnost da već u drugom čitanju glasuje za odbijanje, 3. svaki prijedlog o odboru za izmirenje otad se prihvaća samo ako se o tome slažu obje strane.

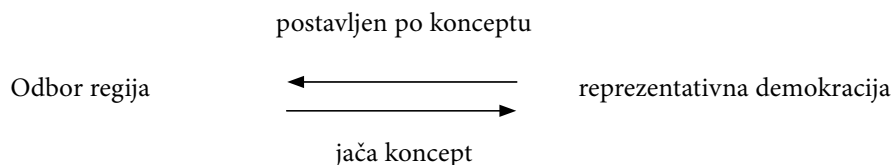
⁷ Zakonodavnu funkciju Europski parlament obavlja zajedno sa Savjetom EU-a, najčešće postupkom suodlučivanja o prijedlozima koje pripremi Komisija. Uz to ima mogućnost predlagati Komisiji da pripremi odgovarajuće prijedloge za područje koje je potrebno zakonski odrediti.

⁸ Proračunsku funkciju Europski parlament dijeli sa Savjetom Europe, kako pri oblikovanju proračuna tako i pri nadzoru uporabe proračunskih sredstava i njihova učinkovitog korištenja.

⁹ Nadzornu funkciju obavlja putem demokratskog nadzora djelatnosti Zajednice – osnivanjem istražnih odbora, imenovanjem Komisije, nadziranjem njezina rada, mogućnošću njezina opozivanja, postavljanjem usmenih i pismenih pitanja, upoznavanjem s radom Savjeta EU-a i mogućnošću posredovanja u slanju svojih preporuka Europskom savjetu.

⁵ Čuva se još samo za odluke koje se odnose na Europsku monetarnu uniju (EMU).

⁶ Postupak suodlučivanja bio je revidiran i uvedene su tri promjene: 1. prijedlog je mo-



izbornoga mandata ili politički odgovorni izabranom tijelu. Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu sastav Odbora regija ne mijenja se u odnosu na Ugovor iz Nice. Redovne i dopunske članove Odbora regija od početka imenuje Savjet EU-a na prijedlog država članica, a od Amsterdamskog ugovora član Odbora ne smije istodobno biti i član Europskog parlamenta. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu čuva sve odredbe prethodnih ugovora, osim što članovima produžuje mandat s 4 na 5 godina.

Prema Maastrichtskom ugovoru, Odbor regija u odnosu prema Savjetu EU-a i Komisiji, na njihov zahtjev ili na vlastitu inicijativu, obavlja savjetodavnu ulogu u poslovima prekogranične suradnje u skladu s određenom procedurom. Po Amsterdamskom se ugovoru savjetodavna uloga širi još na Europski parlament, a kad je Europski ekonomsko-socijalni odbor zamoljen za mišljenje, Savjet Europe ili Komisija obavještavaju o tome Odbor regija koji na temelju vlastite ocjene može dati sud ako se radi o regionalnim ili lokalnim stvarima.

U Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu Odbor regija pored tih je nadležnosti dobio i mogućnost da na Sudu EU-a pokrene tužbu zbog čuvanja svojih prava ili ako se zakonodavnim aktom krši načelo subsidiarnosti. Zbog svoga političkog sastava dobio je mjesto

u Europskom ekonomsko-socijalnom odboru i po protokolarnom redu.

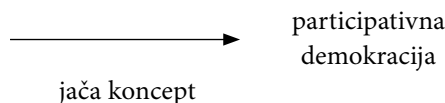
Kada Odbor razmišlja o strukturi političkih institucija EU-a, sklanja se u normativni diskurs o subsidiarnosti, susjedstvu, blizini ljudima i *grass-roots* demokraciji, u govor o participativnoj demokraciji ili uključivanju građanskog društva u komunikacijske procese na europskoj razini, što proistječe iz njegova uvjerenja da se demokratske legitimnosti predstavnika koji su izabrani na neposrednim i općim izborima ne smiju miješati s uključivanjem nevladinih organizacija (NVO) i drugih aktera kao predstavnika individualnih interesa u društvu.

Odbor regija najmlađa je institucija u EU-u i u sustavu njegova odlučivanja. Unatoč savjetodavnoj ulozi¹¹ predstavlja moćan glas regionalne i lokalne razine čija je glavna snaga u neformalnom ostvarivanju interesa.

Europska komisija

Sastav Europske komisije normativno se nije mijenjao do Maastrichtskog ugovora, kada je broj članova s 9 pove-

¹¹ Savjet EU-a, Komisija i Europski parlament moraju se obvezno savjetovati s Odborom regija oko sljedećih političkih područja: ekonomska i socijalna kohezija, obrazovanje i mladež, kultura, javno zdravstvo, sveeuropska povezanost, promet, zapošljavanje, socijalni poslovi, okoliš, Europski socijalni fond, osposobljavanje za zanimanje.



čan na 17. Savjet je inače imao mogućnost suglasno mijenjati broj članova Komisije, što se sačuvalo i u Amsterdamskom ugovoru. On je broj članova povećao na 20 i ojačao poziciju predsjednika Komisije.¹² Ugovor iz Nice povećao je broj članova na 25, s tim da se vlade država članica najprije moraju dogovoriti o predsjedniku Komisije, nakon čega se izaberu preostala 24 člana koje kao cjelinu mora potvrditi Europski parlament. Kada Unija dosegne brojku od 27 država članica, Komisija se najprije oblikuje tako da svaka država članica ima svoga povjerenika (komesara). Nakon isteka mandata tako sastavljene Komisije broj se članova odgovarajuće smanjuje na dvije trećine broja država članica, što je u nadležnosti Europskoga savjeta, koji osim broja članova Komisije određuje i sustav rotacije. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu predviđa izbor članova Komisije po sustavu ravnopravne rotacije između građana država članica.¹³

¹² U članu 163 kao prva alineja stavlja se: "Komisija djeluje pod političkim vodstvom svoga predsjednika. Vlade država članica u međusobnoj suglasnosti predlažu osobu koju namjeravaju imenovati predsjednikom Komisije, a taj prijedlog potvrđuje Europski parlament. Vlade država članica u međusobnoj suglasnosti s kandidatom za mjesto predsjednika predlažu druge osobe koje namjeravaju imenovati za članove Komisije."

¹³ Sustav rotacije temelji se na dva načela: 1. države članice se kod određivanja redoslijeda i trajanja mandata njihovih građana kao članova Komisije obrađuju potpuno ravno-

S Rimskim ugovorom i imenovanje članova Komisije doživljava daljnje promjene. Članove Komisije suglasno imenuju vlade država članica na vrijeme od 4 godine s mogućnošću ponovnoga imenovanja, koje vrijedi sve do Maastrichtskoga ugovora. Taj ugovor povećava trajanje mandata članova Komisije na 5 godina te mijenja postupak izbora predsjednika Komisije i njezinih članova. Predsjednika Komisije, uz suglasnost Europskoga parlamenta, predlažu vlade država članica, a potom uz suglasnost predsjednika Komisije predlažu i njezine članove. Komisiju kao cjelinu glasovanjem potvrđuje Europski parlament, a zatim se ona imenuje uz suglasnost vlada država članica.

Poput nadležnosti drugih institucija na razini EU-a mijenjaju se i nadležnosti Komisije: njezine zakonodavne i upravljačke nadležnosti, nadležnosti provođenja politike i proračuna Unije te uvažavanja europskog zakonodavstva i zastupanja na međunarodnoj pozornici, što prije svega ovisi o državama članicama koje ustupaju Komisiji svoje nadležnosti. Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu te su nadležnosti točno određene i u odnosu prema drugim institucijama na razini EU-a.

pravno: kao posljedica toga razlika između zajedničkog broja mandata koje imaju građani dviju proizvoljno izabranih država članica nikad ne smije biti veća od jedan; 2. uvažavanjem prethodne točke svaka uzastopna Komisija sastavljena je tako da na zadovoljavajući način odražava demografski i geografski spektar cjeline država članica.

Na temelju nadležnosti koje su bile zapisane u ugovorima i pod pritiskom transparentnosti i dobrog upravljanja (*good governance*) Komisija je od kraja 90-ih godina ostvarivala ideju participativne demokracije na europskoj razini zajedno s Europskim ekonomsko-socijalnim odborom koji ju je shvaćao u kontekstu građanskog društva i uspostave građanskog dijaloga (Smismans, 2004). Cjelovit proces počeo je 1996. godine kada je generalni direktorat Komisije, koji je zadužen za socijalnu politiku, uveo koncept građanskog dijaloga kojim je pokušao potaknuti interakciju s nevladinim organizacijama (NVO), koje djeluju na socijalnom području usporedo s već postojećim socijalnim dijalogom koji se odvijao sa socijalnim partnerima. Građanski je dijalog u tom slučaju bio zamišljen kao oruđe za izgradnju potporne mreže koja bi djelovala u korist europske socijalne intervencije. Istodobno se gradio diskurs o uključivanju građanskog društva na razini EU-a, koji je omogućio da se otvore i drugi *policy* sektori i da se u komunikacijske procese počnu uključivati građansko-društveni akteri. Taj je koncept postao sastavni dio administrativne reforme koju je predložila Komisija, a istodobno je bio odgovor na krizu legitimnosti.

Komisija je eksplicitno zapisala koncept participativne demokracije u svoj dokument pod nazivom "Komisija i nevladine organizacije: izgradnja jačega partnerstva", u kojem se zauzima za uključivanje nevladinih organizacija u oblikovanje politika na razini EU-a (CEC 2000, COM 11 final). Pritom je ustrajala na stavu da je proces odlučivanja uostalom legitimiran s izglasanim predstavnicima europskoga naroda, a da nevladine organizacije mogu doći do bržeg priznavanja participativne demokracije. U raspravi o tom dokumentu

Komisije Europski ekonomsko-socijalni odbor, koji je kao institucija organiziran po konceptu participativne demokracije, istaknuo je načelo da oni koje pogode mjere neke odluke, moraju biti uključeni u komunikacijski proces oblikovanja mnijenja, i to u najranijoj fazi, tako da mogu unijeti svoje prijedloge u taj proces. To se načelo najviše ostvaruje putem participativnog modela građanskog društva u kojem se građanski dijalog odvija pomoću javnoga diskursa (Smismans, 2004: 127).

U Bijeloj knjizi o europskom upravljanju (*good governance*), koju je Komisija pripremila kao osnovu za administrativnu reformu, participacija s uključivanjem organizacija građanskog društva imala je važno mjesto za osiguravanje dobrog upravljanja (CEC 2001, COM 426 final). Komisija više nije shvaćala prirodu organizacija građanskog društva kao nevladine organizacije na socijalnom području, nego je u njih uključila sve aktere s kojima je bila u različitim interakcijama, a i privatne lobiste, ostvarivši diskurs uključivanja građanskog društva u participacije kao legitimacijski koncept svoje postojeće prakse.

Koncept participacije Komisija zagovara iz funkcionalnog razloga jer je uvjeren da on vodi k boljem upravljanju; prema tome, shvaća ga kao oruđe kojim može zadovoljiti svoje informacijske potrebe i osigurati odobrenje (Smismans, 2003). U spomenutoj Bijeloj knjizi Komisija je participaciju odredila kao jedno od pet načela (otvorenost, odgovornost, djelotvornost, koherentnost, participacija) koja podupiru dobro upravljanje (*good governance*) s time što je, s obzirom na već poznatu tendenciju iz 90-ih godina, u konceptu transparentnosti shvaća više kao dopri-

nos djelotvornosti i izgrađivanju povjerenja, a manje kao izgrađivanje demokratskih procedura i priznavanje participativnih prava (Craig, 1997: 120). Stoga razni autori (Magnette, 2001; Scharpf, 2001), ocjenjujući raspravu o Komisijinu dobrom upravljanju, opravdano utvrđuju da je riječ samo o pokušu diskursa legitimiranja svoje pozicije i djelovanja koji ne uključuje elemente temeljne reforme. Komisijina nejasna retorika o participaciji govori tome u prilog, a istodobno je sprečava da počne razmišljati o tome što participativna demokracija uopće znači u EU-u.

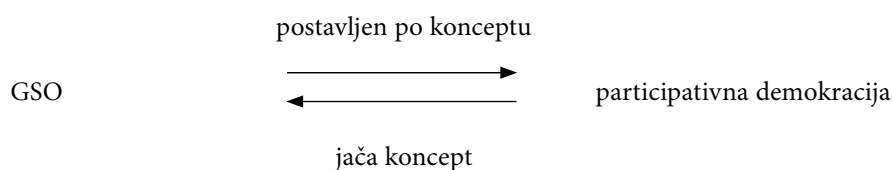
Gospodarski i socijalni odbor

Gospodarski i socijalni odbor (GSO) Rimskim je ugovorom oblikovan kao savjetodavno tijelo Komisije i Savjeta EU-a, a Amsterdamskim ugovorom i kao savjetodavno tijelo Europskog parlamenta. Prvobitno je bio sastavljen od predstavnika koji su dolazili iz različitih ekonomskih i socijalnih djelatnosti (proizvođača, seljaka, prijevoznika, radnika, trgovaca, obrtnika, samostalnih zanimanja) i predstavnika javnosti. Tek se s Maastrichtskim ugovorom njihov broj povećao sa 101 člana na 189 članova, Amsterdamski je ugovor dopustio 222 člana, a Ugovor iz Nice ograničio je broj članova na 350 i postojećoj strukturi dodao predstavnike potrošača i općega interesa. U Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu njegova je struktura određena koncizno: sastoji se od predstavnika organizacija poslodavaca i posloprimaca te drugih predstavnika

građanskog društva, prije svega iz socijalno-ekonomskoga, građanskoga i kulturnoga područja te ostalih područja.

Od Rimskog ugovora Savjet Europe na prijedlog država članica imenuje članove GSO-a na 4 godine, poštujući pritom zastupljenost različitih vrsta ekonomskih i socijalnih djelatnosti, a Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu mandat im se produžuje na 5 godina.

Po Rimskom se ugovoru Komisija i Savjet Europe moraju savjetovati s GSO-om u slučajevima zapošljavanja i transporta te na njihovu inicijativu o svim drugim stvarima. GSO je tek s Maastrichtskim ugovorom dobio mogućnost vlastite inicijative za oblikovanje mišljenja o određenoj stvari. Nakon osnivanja Odbora regija Savjet EU-a i Komisija moraju, kada je GSO upitan za mišljenje, obavijestiti Odbor regija koji može izraziti mišljenje ako smatra da se radi o specifičnim regionalnim interesima. S Maastrichtskim ugovorom GSO za glavna područja formira stručne skupine koje djeluju u okviru općih nadležnosti GSO-a, a s kojima se druge institucije ne smiju savjetovati mimo Odbora. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu omogućuje da Savjet Europe nakon savjetovanja s Komisijom dobi je mišljenje “reprezentativnih europskih organizacija iz različitih gospodarskih i socijalnih sektora i građanskog društva kojih se tiču djelatnosti Unije” (član III-390). Po članu III-392 Europski parlament, Savjet Europe i Komisija savjetuju se s GSO-om u svim slučajevima koji su predviđeni Ustavom.



GSO je prvi povezao participativnu demokraciju i uključivanje organizacija građanskog društva u europske politike, još prije nego što su ti koncepti postali dio diskursa Komisije. GSO je počeo gubiti svoju savjetodavnu moć i utjecaj na politike na razini EU-a osnivanjem drugih savjetodavnih institucija (Odbor regija) i savjetodavnih oblika, kao što je razvoj socijalnoga dijaloga izvan GSO-a. Zbog toga je kao forum organiziranoga građanskog društva htio ojačati svoju ulogu i traži za sebe odgovarajuće mjesto u demokraciji EU-a. Tako je u njegovu dokumentu "Uloga i doprinos organizacija građanskog društva u izgradnji Europe" (EESC, 1999) zapisano da jačanje ne-parlamentarnih demokratskih struktura osigurava sadržaj i daje važnost konceptu *Citizen's Europe*. Svoju je ulogu vidio u osiguravanju implementacije u komunikacijskom procesu te procesu odlučivanja na razini Europe, što istodobno smanjuje demokratski deficit i jača legitimnost procesa odlučivanja.

GSO se snažno zauzima i za oblikovanje niza participativnih struktura na europskoj razini u kojima bi se odvijali demokratski procesi i u kojima bi sudjelovali predstavnici građana prema različitim kriterijima identiteta, što je odraz heterogene prirode europskog identiteta. Time nudi moguće konceptualno rješenje za uvažavanje demokratskijega života na razini EU-a, koji je teško drukčije utemeljiti zbog teškoća s određenjem koncepta demosa na razini Europe.

U skladu sa svojom prvobitnom savjetodavnom ulogom, strukturnim sadržajem i mjestom na razini Europe GSO je restrukturirao svoju ulogu na takav način da djeluje kao reprezentant ljudi koji su povezani u organizacije

građanskog društva i da time dopunjava legitimnost koju osigurava Europski parlament kao reprezentant teritorijalnog identiteta građana na nacionalnoj razini. Pritom GSO ne prisvaja monopolističku ulogu i pretpostavlja da će europski demokratski model sadržavati brojne elemente participativne demokracije; ali tome, ograđujući se, pridodaje da je osnovni uvjet za participaciju odgovarajuća reprezentativnost onih koji govore u ime organiziranoga građanskog društva.

GSO se više nego Komisija eksplicitno poziva na ulogu participativne demokracije koja bi trebala dopunjavati koncept reprezentativne demokracije. Predlaže horizontalniju i participativniju interpretaciju subsidiarnosti koja obuhvaća distribuciju nadležnosti između različitih teritorijalnih razina. Subsidiarnost shvaća kao izraz odnosa između javnih vlasti i društva te između sloboda i odgovornosti građana koji je utemeljen na participativnom konceptu. To znači da odlučivanje o tome tko treba biti uključen u komunikacijski proces pripreme odluka ne smije uključiti samo one aktere koji svoju legitimnost dobivaju na osnovi teritorijalne (vertikalne) subsidiarnosti, nego treba uzeti u obzir i funkcionalnu subsidiarnost koja je po mišljenju GSO-a glavni čimbenik dobrog upravljanja (Smismans, 2004: 130). U tom kontekstu sebe prepoznaje kao zagovornika participativne demokracije i predstavnika ljudi koji su povezani u organizacije građanskog društva, jer demokratski život u EU-u predviđa uključivanje participativnih prava i građana pojedina i njihovih organizacija samo kroz predstavništvo GSO-a.

Razdoblje nakon referenduma

Na neuspjele referendume u Francuskoj i Nizozemskoj, na kojima je trebalo poduprijeti Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu, sve institucije na razini EU-a reagirale su dokumentima koji odgovaraju na pitanje kako naprijed. Analizom tih dokumenata mogu se otkriti različiti koncepti demokracije koji stoje u pozadini i koji preko institucija sudjeluju u političkom nadmetanju za oblikovanje demokratske strukture političkih institucija EU-a, kao što su bili i prije i za vrijeme pisanja Prijedloga za Ustav EU-a.

Na neuspjele referendume prva je reagirala Komisija akcijskim planom pod nazivom "Slušaj, komuniciraj, djeluj na lokalnoj razini – Novi pristup Komisije dijalogu i komunikaciji s građanima Europe" (srpanj, 2005), Planom D (listopad, 2005) i Bijelom knjigom o komunikacijskoj politici. Europski parlament reagirao je Rezolucijom o razdoblju za razmišljanje (siječanj, 2006). GSO je izdao Mišljenje o reprezentativnosti europskih organizacija građanskog društva u građanskom dijalogu (travanj, 2006), a zadnji je reagirao Odbor regija Mišljenjem o Planu D i Bijeloj knjizi komunikacijske politike Europske komisije kao monitoring jednogodišnjeg razdoblja za razmišljanje (lipanj, 2006). Te ćemo dokumente razmotriti kroz perspektivu koncepta demokracije na kojima su te institucije postavljene i koje ih i zagovaraju radi jačanja svoje političke moći u *polityju* EU-a.

Europska komisija

Europska komisija izdala je Bijelu knjigu o europskoj komunikacijskoj politici u veljači 2006. godine, nadogra-

divši akcijski plan iz srpnja 2005. godine i Plan D iz listopada iste godine. Svi ti dokumenti bili su namijenjeni poboljšanju komunikacijske strategije kojom je Komisija htjela uspostaviti dijalog s građanima Europe da bi poboljšala uvjete pri oblikovanju europskih politika (*policy*).

Promjena komuniciranja Komisije izvodi se u dva stupnja. Odmah nakon neuspjelih referenduma prvi se stupanj počeo izvoditi akcijskim planom, a završio je Planom D. Drugi se stupanj počeo provoditi Bijelom knjigom koja je usmjerena na srednje i dugoročno razdoblje. Potom će se odrediti i vizija komunikacijske politike, i to u dijalogu različitih aktera i institucija.

Aksijski plan Europske komisije pod nazivom "Slušaj, komuniciraj, djeluj na lokalnoj razini – Novi pristup Komisije dijalogu i komunikaciji s građanima Europe"¹⁴ bio je utemeljen na trima načelima: slušanju¹⁵, komuniciranju¹⁶ i povezivanju¹⁷ s lokalnom ra-

¹⁴ Aksijski plan napisan je u Komisiji 20. srpnja s namjerom da se poboljšaju komunikacijske strategije u Europi. U planu je zapisano 50 mjera koje bi trebale pomoći poboljšanju kapaciteta i osposobljenosti Komisije za oblikovanje europskih politika.

¹⁵ Slušanje znači da odnos prema građanima EU-a nije sveden samo na obavještanje, nego i na slušanje i uvažavanje njihova mišljenja.

¹⁶ Komuniciranje je usmjereno utvrđivanje utjecaja politika Europe na svakidašnji život građana EU-a i dodatne vrijednosti koje oni imaju od toga.

¹⁷ Povezivanje s lokalnom razinom omogućuje da priopćenja budu prilagođena građanima određene države članice, napisana na njihovu jeziku te da se koriste već postojeći načini priopćavanja.

zinom. Na toj je osnovi Komisija počela uvažavati nove metode komuniciranja¹⁸. Predvidjela je i jačanje svojih predstavništava u državama članicama, očekujući da će lakše ostvariti kontakt s građanima i obavještavati ih na njihovom nacionalnom jeziku o svojim političkim mjerama i pobudama.¹⁹

Plan D za demokraciju, dijalog i debatu²⁰ važna je inicijativa kojom je Ko-

misija preuzela ključnu ulogu u poticanju rasprava o budućnosti EU-a na nacionalnoj razini (za koje su inače organizacijski zadužene nacionalne vlade) te postavljanju zajedničkih uvjeta i sadržaja s jasnim ciljem²¹ – naime stvaranja novoga političkog konsenzusa o politikama koje će EU-u omogućiti suočavanje sa zajedničkim problemima u procesu globalizacije.²²

Plan D usmjeren je k ponovnom pridobivanju javnoga povjerenja u EU, s utvrđivanjem uvjerenja da EU ljudima donosi više i da mogu naposljetku utjecati i na njegove odluke. Zato su u izgradnju vizije budućeg EU-a, koji bi trebao biti utemeljen na građanskim potrebama i očekivanjima, uključili građane, institucije EU-a, građansko društvo, socijalne partnere, nacionalne parlamente i političke stranke te posebne ciljne skupine kao što su mladež i

¹⁸ Metode komuniciranja oslanjaju se na: 1. koordiniranje komunikacijskih aktivnosti unutar Komisije (da bi se postigli veći uspjesi i poboljšala uporaba komunikacijskog oruđa Komisije); 2. poboljšanje komunikacijskog oruđa koje je bliže ljudima i na jeziku koji razumiju (uporaba interneta i audiovizualnih efekata); 3. podizanje stručnosti na području komuniciranja (dodatno osposobljavanje državnih činovnika i zapošljavanje stručnjaka za komuniciranje); 4. oblikovanje sažetaka glavnih prijedloga Komisije koji bi opisivali koristi koje politike donose građanima.

¹⁹ Prilikom prihvaćanja toga dokumenta Margot Wallström je kazala: "Taj akcijski plan odražava konkretan i pragmatičan prijenos političkih zadaća uključivanja u dijalog građana po cijeloj Uniji koje imaju prednost. Danas smo prihvatili odluku o radnim metodama koje će voditi k modernom pristupu komuniciranja u svim odjelima. To je od presudnoga značenja ako ozbiljno shvatimo potrebu za dijalogom, savjetovanjem i raspravom o ulozi Unije. Svjesni smo da ta zadaća prekoračuje nadležnosti Komisije; njezin uspjeh prije svega ovisi o suradnji s drugim ključnim sudionicima u europskoj politici unutar EU-a – to je izazov kojega ćemo se prihvatiti kasnije ove godine, u Bijeloj knjizi."

²⁰ Europska je komisija 13. listopada 2005. počela provoditi Plan D (demokracija, dijalog, debata) kojim postavlja temelje za produbljenu raspravu o europskoj budućnosti u svakoj državi članici.

²¹ Nacionalnim debatama na koje su se obvezale sve države članice Plan D nudi samo zajednički okvir za rasprave (moguće modele i strukture te neke zajedničke procese i ključne teme), ali ne preuzima organizacijsku ulogu u nacionalnim državama.

²² Na početku provođenja Plana D Margot Wallström (2006) rekla je: "Plan D znači raspravu, dijalog i slušanje. Znači sredstvo iskorištavanja političkih ideja za uvođenje promjena. Suočeni s izazovima globalizacije, ljudi postavljaju ozbiljna pitanja o sigurnosti radnih mjesta i mirovina, o preseljenju i životnom standardu. Europa se mora obnoviti zato da bi mogla biti dio odgovora na te izazove. Plan D namjerava uvesti više demokracije u Uniju, potaknuti široku javnu raspravu i stvoriti nov konsenzus o budućem usmjerenju EU-a. Države članice moraju sada oživiti taj proces. Danas pozivam nacionalne vlade da iskoriste tu mogućnost kako bi potaknule rasprave i djelovale kao pokretačka snaga europske promjene."

manjine. Rasprava o budućnosti Europe, po Komisijinu mišljenju, može uspjeti samo ako je podupru masovni mediji i ako se bude upotrebljavao internet (elektronička demokracija).²³

Da bi uspostavila novi politički konsenzus o politikama na europskoj razini, Komisija je s jedne strane predvidjela javne rasprave, a s druge participaciju građana.

Pod javnim raspravama Komisija razumijeva javne okrugle stolove za demokraciju u EU-u te radionice i druge javne susrete na kojima bi sudjelovali europski “ambasadori dobre volje” (ličnosti iz nacionalnoga i europskoga javnog života) i njezini komesari. Nacionalna predstavništva Komisije otvorila bi se javnosti preko Centra Europe te internetskog portala *Europe direct*. Dok se javne rasprave odvijaju u javnom prostoru, Komisija smješta participaciju građana u institucionalnu mrežu koju shvaća u kontekstu prava na izbore²⁴ i referendumске odluke, prava na

informiranje²⁵, prava na savjetovanje i povratne informacije²⁶.

Da bi se smanjila legitimacijska praznina i povećala uključenost europskih građana u politički sustav, na lokalnoj je razini predviđeno organiziranje građanskih panela koji su ukotvljeni u proces odlučivanja na lokalnoj razini zato da bi utjecali na oblikovanje određenog *policyja*, a ti su paneli istodobno izvor informacija važnih za rasprave na europskoj razini. Rasprave su shvaćene kao dvosmjerni proces koji s jedne strane uključuje informiranje ljudi o ulozi Europe kroz konkretna dostignuća i projekte, a s druge strane slušanje ljudi i uzimanje u obzir njihovih očekivanja glede budućnosti. Te bi rasprave trebale obrađivati teme kao što su: europski ekonomski i socijalni razvoj, razumijevanje Europe i njezinih zadaća, granice Europe i njezina uloga u svijetu. To znači da bi one sadržajno premašivale institucionalna pitanja te pitanja u vezi s prihvaćanjem Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu, a europskim bi institucijama, posebno Komisiji, pomagale u definiranju prioriteta.

²³ S obzirom na činjenicu da je u dokumentu istaknuta mladež, kao posebna ciljna skupina, ne iznenađuje što je kao posebno oruđe eksponiran i internet. On može predstavljati važan forum za političke debate o pojedinim politikama (*policy*), čiji će rezultati biti uključeni u proces odlučivanja na različitim razinama odlučivanja.

²⁴ Komisija utvrđuje da se smanjuje sudjelovanje na izborima za Europski parlament i na referendumima o europskim temama. To sve više dovodi u pitanje i legitimnost drugih političkih procesa. Zato Komisija predlaže da se osnuje radna skupina koja će koordinirati napore europskih institucija na podizanju izborne participacije (sudjelovanja na izborima), posebno kod mladeži i marginalnih skupina, uporabom novih tehnologija.

²⁵ Pravo na informiranje građana povezuje s transparentnošću djelovanja europskih institucija, a posebno podržava inicijative koje zahtijevaju javno djelovanje Europskog savjeta kao jednog od zakonodavaca; u njemu prije svega eksponira javno glasovanje i druge prijedloge koji pridonose većem stupnju javnosti djelovanja te institucije.

²⁶ U pogledu priznavanja prava na savjetovanje i povratne informacije Komisija planira poboljšanje načina savjetovanja o politikama i načina prikupljanja povratnih informacija od građana, potrošača i poduzeća te unapređivanje postojećih postupaka savjetovanja u koje su uključeni i nacionalni i regionalni predstavnici.

Tim dokumentom Komisija s jedne strane oblikuje europsku "javnu sferu" u kojoj građani imaju pristup informacijama i na raspolaganju su im oruđa elektroničke demokracije pomoću kojih utječu i na politike europskih institucija, a s druge strane potiče aktivnu participaciju građana ne samo na izborima za Europski parlament nego i u različitim oblicima komunikacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, u kojima pridonose oblikovanju politike i prioriteta i za europsku razinu.

Bijela knjiga o europskoj komunikacijskoj politici dokument je koji utemeljuje novu komunikacijsku politiku. Ta politika utemeljena je na konstataciji da je u posljednjih 10 godina nastala praznina²⁷ između institucija EU-a i građana. EU je preuzeo niz zadaća od država članica i time počeo neposredno usmjeravati život građana, ali to nije pratila odgovarajuća komunikaci-

ja institucija EU-a i građana.²⁸ Zato je Komisija predložila promjenu u načinu komuniciranja s građanima i predvidjela pomak od jednosmjerne komunikacije k osnaženom dijalogu, od komunikacije usredotočene na institucije ka komunikaciji usredotočenoj na građane, od centraliziranog komuniciranja iz Bruxellesa k decentraliziranijem pristupu. Ta je komunikacija zamišljena kao dijalog između onih koji oblikuju politiku i građana. Time se s jedne strane udovoljava pravu na nepristranu i potpunu informiranost građana o djelovanju EU-a, a s druge se strane jača uvjerenje građana da institucije EU-a u oblikovanju zajedničkih politika²⁹ uzimaju u obzir njihove poglede i stavove.

Nastalu komunikacijsku prazninu Komisija shvaća kao demokratski deficit koji treba ukloniti novom komunikacijskom politikom. Ona mora biti utemeljena na dvosmjernom komunikacijskom procesu koji je presudan dio demokratskog uređenja društva. U takvu uređenju građani moraju biti informirani o tome što rade institucije i moraju imati mogućnost sudjelovanja u donošenju važnih odluka. Komunikacija mora biti sadržajno utemeljena na očekivanjima ljudi, što u kontekstu globalizacije znači prije svega baviti se

²⁷ Komisija je ustanovila da se "komunikacijski jaz" između Europske unije i njezinih građana prvi put pojavio kao predmet rasprava na razini institucija EU-a 1992. godine prije stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora. Iako su proteklih godina institucije EU-a eksponirale komunikacijsku aktivnost, Komisija utvrđuje kako ostaje dojam da je komuniciranje ostalo jednosmjerno i prije svega na razini poruka ljudima o tome što radi EU. Dvosmjerna komunikacija koja bi omogućavala ljudima da se u obzir uzimaju njihovi pogledi bila je zapostavljena. Iako je bila uvedena praksa savjetovanja, ona je ostala ograničena samo na davanje poticaja na pojedinim područjima politika, pa su građani stekli dojam da su kanali kojima bi mogli utjecati ograničeni i nedostupni. Institucionalna komunikacija, iako vrlo važna, nije bila dovoljna za premošćivanje komunikacijske praznine.

²⁸ U Eurobarometrovim istraživanjima javnoga mnijenja provedenima proteklih godina mnogi anketirani govore da malo znaju o EU-u i misle da imaju malo utjecaja u procesu njegova odlučivanja (KOM (2006) 35 konačno).

²⁹ Komisija misli da u dobivanju potpore europskom projektu, koji je zajednički proces, posebnu ulogu igraju Europski parlament, države članice i predstavnici europskih građana.

pitanjima blagostanja, solidarnosti i sigurnosti. U taj su komunikacijski proces osim građana uključene i institucije i organi EU-a, nacionalni, regionalni i lokalni organi u državama članicama, političke stranke i građansko društvo. Dok bi se komunikacija između institucija EU-a odvijala uobičajenim kanalima, komunikacija između građana i zainteresiranih aktera trebala bi se odvijati putem interneta ili pomoću *e-mailova* naslovljenih na Komisiju. Za nevladine organizacije, poslovne organizacije i druge zainteresirane aktere Komisija će zajedno s drugim institucijama organizirati forume.

Nova komunikacijska politika koja uvodi dvosmjernu komunikaciju između građana i europskih institucija predviđa uspostavu europske javne sfere koja će se baviti zajedničkim pitanjima EU-a, a istodobno na razini nacionalnih javnih sfera uvodi teme koje pogađaju EU. Komisija je ustanovila da se danas politička prava građana priznaju prije svega na nacionalnoj i lokalnoj razini, a na europskoj se razini najviše manifestira pravo na sudjelovanje u izborima za Europski parlament. Kada je riječ o politikama i političkim pitanjima, i svijest se građana, uz potporu obrazovnog sustava i medija, održava na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Zato nije slučajno što su rasprave javnosti ograničene na probleme vlastite zajednice, a političke su stranke sa svojim manifestima usmjerene prije svega na uređivanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih političkih pitanja. Budući da mediji ostaju u velikoj mjeri vezani uz nacionalne, regionalne i lokalne probleme, da su politički akteri vezani nacionalnim okvirima i da trenutno ima malo čvorišnih točaka gdje bi se građani EU-a mogli međusobno upo-

znovati i razmjenjivati mišljenja o pitanjima zajedničkog interesa, ne iznenađuje činjenica da većina građana europska pitanja, koja se uopće pojave na dnevnom redu, shvaća s nacionalnoga gledišta. Politički život u Europi tako protječe u nacionalnim javnim sferama i u nacionalnim mentalnim okvirima. Zbog integracijskih se procesa u institucijama EU-a i na nenacionalnoj razini prihvaća sve više političkih odluka koje utječu na svakodnevni život građana i ljudi u EU-u. Svjesni toga, ljudi osjećaju otuđenost od centra odlučivanja lociranoga u Bruxellesu i sve su sigurniji da su isključeni iz procesa odlučivanja i djelovanja institucija EU-a. Iako imaju pravo birati članove Europskog parlamenta, građani misle da sami imaju malo prigoda za izražavanje svojega mišljenja o europskim pitanjima i da ne postoji nijedan poznati forum u javnosti na kojem bi s drugim građanima EU-a mogli raspravljati o europskim pitanjima. Po Komisijinu mišljenju, odsutnost javne sfere u kojoj bi se mogla razviti rasprava o europskim pitanjima jedan je od razloga razočaranja ljudi u europsku demokraciju.

Uspostavu europske javne sfere Komisija ne smatra jedinim načinom za premošćivanje demokratskog deficita. Uvjerena je da europska pitanja imaju svoje mjesto i u postojećim nacionalnim, regionalnim i lokalnim javnim sferama³⁰ i da se u svim država-

³⁰ Komisija je uvjerena da je, kako bi se premostio jaz između građana i institucija EU-a, potrebno povezivanje građana i javnih institucija, da je potrebno graditi već od lokalne razine prema gore. Pritom je, po Komisijinu mišljenju, uvođenje dvosmjerne komunikacije između građana i javnih institucija na svim tim razinama – bit demokracije.

ma članicama moraju produbiti javne rasprave o tim temama. Ključnu ulogu u otvaranju nacionalnih javnih sfera za europska pitanja imaju organi javne vlasti u državama članicama. Po Komisijinu mišljenju, nacionalne su vlade odgovorne za uspostavljanje dvosmjerne komunikacije s građanima i na nacionalnoj i na lokalnoj razini, pomoću koje bi ih obavještavale o javnim politikama, uključujući i europske politike te njihov utjecaj na svakodnevni život građana, i poslušale njihova mišljenja na forumima u kojima bi se razvila ta rasprava.

U nacionalnim raspravama o nacionalnim politikama ne smije se izostaviti europska dimenzija, koja tim raspravama podiže kredibilitet. Iz toga nedvojbeno proistječe da, po Komisijinu mišljenju, nacionalni organi javne vlasti, građansko društvo i institucije Europske unije moraju surađivati u uključivanju europskih pitanja u rasprave koje se odvijaju u nacionalnim javnim sferama.

Kada Komisija u Bijeloj knjizi određi glavnu misiju važnih aktera u novoj komunikacijskoj politici, predviđa i način njihove međusobne suradnje koju shvaća kao sadržajno partnerstvo, ali ne određuje komunikacijska pravila među njima. Kao prvu razinu međusobne suradnje važnih aktera Komisija određuje odnos između nacionalne i europske razine.³¹ Druga razina odno-

Ako se Europski parlament zauzeo za preglednost, a Europski savjet za javno djelovanje kada je riječ o prihvaćanju normativnih akata EU-a, Komisija se zauzela za slušanje građana i uvođenje minimalnih standarda za savjetovanje s njima, utvrđuje Komisija.

³¹ Na toj bi se razini suradnja trebala odvijati na javnim i parlamentarnim raspravama

si se na sadržajnu suradnju institucija EU-a, koje bi morale djelovati usklađeno i više se usmjeriti ka građanima.³² Treće sadržajno područje odnosi se na političke stranke kojima Komisija preporučuje da svoje članove potiču na rasprave o europskim političkim pitanjima te da u svoje programe unesu europske elemente. Četvrto sadržajno područje odnosi se na organizacije građanskog društva čija bi uloga, po Komisijinu mišljenju, morala jačati pomoću usmjerenih projekata namijenjenih suradnji i javnom izvješćivanju.

Komisija smatra da je ulazak građana i njihovih organizacija te drugih organizacija građanskog društva u komunikacijski proces ključni element uklanjanja demokratskog deficita na razini EU-a.

o godišnjim strateškim prednostima Komisije; na raspravama nacionalnih ministara i europskih komesara koje bi prenosili nacionalni mediji itd. (posebno bi mjesto mogla imati područja na kojima EU i država članica još uspješno djeluju); u okvirima novih oblika suradnje među nacionalnim organima koji se bave javnim izvješćivanjem i koji bi izmjenjivali iskustva o izvješćivanju o Europi i razvijanju zajedničkih inicijativa; osim tih tražili bi se i novi uzorci oblikovanja vanjske politike EU-a, gdje bi građani imali aktivniju ulogu, uključujući i nastojanje za jačanjem kapaciteta javne diplomacije.

³² U tom pogledu Komisija predlaže da se proširi obim suradnje između Komisije i Europskog parlamenta te da se poboljša sadašnja organizacija rada Međuinstitucionalne skupine za informiranje. Odnose između Komisije i Gospodarskog i socijalnog odbora te Odbora regija uređuje nedavno prihvaćen protokol o suradnji između komisije i tih odbora, koji utire put jačim zajedničkim nastojanjima u poticanju lokalnih rasprava o europskim pitanjima, uz uključivanje građanskog društva.

Demokratski deficit Komisija shvaća kao komunikacijsku prazninu koju želi ukloniti otvaranjem komunikacijskoga prostora za građane i za organizacije građanskog društva te koju treba odgovarajuće oblikovati za dvosmjerno komuniciranje. Komunikacijski prostor shvaća kao javnu sferu, na europskoj i na nacionalnoj razini, dopunjenu odgovarajućim alatom informacijsko-komunikacijske tehnologije. Ti novi komunikacijski oblici u njezinim dokumentima ne dobivaju odgovarajuću institucionalnu povezanost s postojećim europskim institucionalnim uređenjem (*polity*), nego su u prvom redu namijenjene oblikovanju javnoga mnijenja koje je u funkciji dobrog upravljanja (*good governance*), odnosno sudjelovanja u oblikovanju politika Komisije i drugih institucija EU-a.

Europski parlament

Na rezultate referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj Europski je parlament reagirao Rezolucijom o razdoblju za razmišljanje koju je prihvatio 19. siječnja 2006.

Rezolucija Europskoga parlamenta sintetički je dokument koji rezimira stavove i mišljenja ključnih aktera na razini EU-a, postavlja vlastitu dijagnozu nastale situacije i određuje viziju izlaza iz nastale situacije. Po mišljenju Europskoga parlamenta, s obzirom na Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu, EU ima na raspolaganju pet mogućih izlaza: 1. može sasvim napustiti projekt Ustava; 2. može nastaviti pokuse ratifikacije sadašnjega teksta u nepromijenjenom obliku; 3. može objasniti ili dopuniti sadašnji tekst; 4. može ponovno urediti i/ili promijeniti sadašnji tekst da bi ga poboljšao; 5. može ga ponovno napisati.

Sam se Europski parlament odlučio za mogućnost čuvanja sadašnjega teksta Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu³³ i kao potporu tom stajalištu navodi razloge što bi Unija time dobila³⁴ ili izgubila³⁵.

Da bi se sadržaj Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu mogao zadržati takvim kakav jest, treba izmjeriti i promijeniti postojeće javno mišljenje, prije svega u Francuskoj i Nizozemskoj te svuda gdje je došlo do teškoća u ratifikaciji. Budući da Europski parlament glavne razloge za teškoće u ratifikaciji vidi u političkim i socijalnim odnosima, a ne u neslaganju sa sadržajem Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu,³⁶ u skladu s time predlaže široku raspravu o političkim i socijalnim problemima

³³ Po mišljenju Europskoga parlamenta, s takvim je uređenjem moguće očekivati potporu građana, sačuvati zalet integracije i postati važan partner u svjetskim pitanjima. Zato Europski savjet poziva Europski parlament da i on u lipnju 2006. godine svečano proglasi povezanost s ustavnim uređenjem za budućnost Europe.

³⁴ Ustavno će uređenje ojačati parlamentarnu demokraciju, preglednost i načela "rule of law", utvrditi temeljna prava, razviti građanstvo i povećati sposobnost proširene Unije za učinkovito poduzimanje mjera i u zemlji i u inozemstvu.

³⁵ Političke će teškoće i institucionalne slabosti ojačati, daljnji proces integracije i širenja nema odgovarajuće osnove jer po mišljenju Europskoga parlamenta Ugovor iz Nice nije odgovarajući.

³⁶ Odbor za ustavne poslove uvjeren je da građane više zanimaju politička uloga Unije i s time povezani procesi nego sam tekst ustavnog dokumenta. Konačan ishod rasprave o Ustavu, po mišljenju odbora, može biti različit: odbijanje, daljnja ratifikacija, promjena teksta ili nov prijedlog Ustava.

ma kako bi se našla odgovarajuća rješenja³⁷.

Na taj način Europski parlament, doduše, otvara prostor za široku javnu raspravu, ali je preusmjerava sa sadržaja Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu na stvarne političke i socijalne probleme, u koje prije svega ubraja pitanja kao što su budućnost europskoga socijalnog modela, europske gospodarske mogućnosti, brzina širenja, srednjoročni proračun, jedinstveno tržište na području rezultata rada. Ta su pitanja i inače bila otvorena u razdoblju za razmišljanje, odmah nakon neuspjelih referendumata. Na inicijativu Europskoga savjeta (18. lipnja 2005) u široko postavljenu raspravu uključeni su i građani i građansko društvo, socijalni partneri, nacionalni parlamenti i političke stranke.

Ako je Europski parlament u svojoj rezoluciji pozitivno ocijenio predložena tematska područja za europsku javnu raspravu, Europskom savjetu zamje-

ra da nije točno odredio ciljeve i metode, a ni okvire za oblikovanje zaključaka u razdoblju za razmišljanje, što bi, po njegovu mišljenju, vodilo jačanju političke volje za europskim dijalogom. Vrednujući dosadašnji rad Komisije, Europski je parlament utvrdio da je ona s akcijskim planom i Planom D bitno pridonijela europskom dijalogu.

Nakon što je u rezoluciji ocijenio dosadašnji rad europskih institucija u razdoblju za razmišljanje, Europski parlament postavio je zadaću da zajedno s nacionalnim parlamentima organizira niz parlamentarnih foruma čija je namjena poticati, usmjeravati i rezimirati rezultate rasprava europskoga dijaloga. Tim samopozicioniranjem jača uvažavanje načela subsidiarnosti na teritorijalni način, a istodobno učvršćuje uvjerenje kako je dovoljno da su demokratske reforme ograničene samo na revizije poslovnika ili međuinstitucionalnih sporazuma, koje se mogu izvesti bez promjene ugovora.³⁸

Europski parlament time jasno daje na znanje da daljnju demokratizaciju EU-a vidi samo u okvirima jačanja postojećega institucionalnoga ustroja pri uključivanju svih važnih političkih aktera i u okvirima postojećega Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu.

U daljnjem radu na rezoluciji Europski parlament vidi razdoblje za razmišljanje kao ponovni početak projekta Ustava koji je utemeljen na širokoj javnoj raspravi o budućnosti europske

³⁷ Europski parlament svoju ocjenu ishoda obaju referendumata, onog u Francuskoj i onog u Nizozemskoj, gradi na pretpostavci da je glasovanje protiv ratifikacije Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu prije izraz nezadovoljstva zbog trenutnog stanja u EU-u nego izričito protivljenje ustavnim reformama i da je ishod, paradoksalno, očuvao *status quo* koji održava nezadovoljstvo i onemogućava reforme koje bi uspostavile nove odnose i time mogućnost da se nezadovoljstvo otkloni. Europski parlament izražava uvjerenje da se zabrinutost građana Europe, koju smatra utemeljenom, nakon što se ona konstatira u političkom i socijalnom kontekstu, može otkloniti, ali ne promjenom politika koje bi oblikovale manje zabrinjavajuće uvjete za život građana, nego uspješnom kampanjom promjene javnoga mišljenja.

³⁸ To, primjerice, znači preglednost zakona prihvaćenih u Savjetu, uvođenje oblika građanske inicijative, poboljšanje postupka komitologije, potpuna uporaba "prijelaznih" odredbi na području pravosuđa i unutarnjih poslova te stroži nadzor parlamenta država članica nad poslovima EU-a.

integracije. Nanovo postavljen demokratski dijalog mora se voditi i usklađivati na razini EU-a, mora biti sadržajno vezan uz zajedničke teme i oblikovan tako da vodi ka ključnim političkim odlukama koje će pridonositi prevladavanju ustavne krize. Konačni je cilj europskoga dijaloga objasniti, produbiti i demokratizirati suglasnost o Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu, a istodobno, u skladu s očekivanjima ljudi, tražiti nova rješenja kao odgovor na kritike.

Europski parlament drži da se u taj dijalog moraju uključiti sve institucije EU-a (GSO i Odbor regija, koji po mišljenju Europskoga parlamenta imaju posebnu vrijednost praktičnoga doprinosa u svladavanju ustavne krize), državni i regionalni parlamenti, lokalna vlast, političke stranke, socijalni partneri, građansko društvo, akademska zajednica i mediji. Posebno mjesto u europskom dijalogu, zajedno s nacionalnim parlamentima, zadržava za sebe, kako u oblikovanju gradiva na teme koje su važne za cjelovit EU³⁹ tako i

³⁹ Ta bi gradiva bila namijenjena savjetovanjima organiziranima u obliku parlamentarnih foruma, konferencija i sl., koje bi organizirao Europski parlament u suradnji s nacionalnim parlamentima kako bi se potaknula rasprava namijenjena oblikovanju političkih zaključaka. Parlamentarni forumi morali bi obrađivati pitanje budućnosti Europe i upravljanja EU-om. Po mišljenju Europskog parlamenta, prednost imaju ova pitanja: što je cilj europske integracije, kakvu bi ulogu Europa morala imati u svijetu, kakva je budućnost europskoga i socijalnoga modela, kako definirati granice EU-a, kako povećati slobodu, sigurnost i pravednost i kako financirati Uniju. Tu Europski parlament ne ubraja pitanje kako demokratizira-

u sprečavanju ponovnih zastoja u prihvaćanju Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu.

Stoga Europski parlament, da bi europski dijalog⁴⁰ uspio, poziva i Europski savjet i Komisiju da odlučnije pokažu svoju političku volju i da svojim djelovanjem⁴¹, prije svega u nacionalnim kampanjama, podupru nastojanja da se prevladaju trenutne teškoće u vezi s prihvaćanjem Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu. I od političkih stranaka očekuje veći doprinos europskim dimenzijama na nacionalnoj razini, dok organizacije građanskog društva poziva da u zadaće koje imaju prednost uključe i pitanje Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu i potiče ih da svoja stajališta izraze u zajedničkim raspravama na građanskim forumima⁴² na

ti EU i čini se da mu je posve jasno kakav je koncept demokracije dovoljno demokratski za građane Unije.

⁴⁰ Prema planovima Europskoga parlamenta, cjelovita bi se rasprava trebala zaključiti za vrijeme francuskog predsjedanja Unijom u drugoj polovici 2008. godine. Ustav bi trebao početi vrijediti početkom 2009.

⁴¹ Uz prijedlog koji je naslovio na predsjedničke država i vlada članica EU-a te na Europski savjet Europski je parlament pozvao i Komisiju da pripremi politički kalendar za nastavak rasprava. Poslanici su tim pozivima, zapisanima u njihovoj rezoluciji, pokušali utjecati na djelovanje drugih europskih institucija, a istodobno su implicitno uvodili koncept reprezentativne demokracije na razini EU-a za koji su se eksplicitno zauzimali u spomenutoj rezoluciji.

⁴² Europski parlament predlaže više javnih rasprava, konferencija i susreta o zajedničkim europskim temama s jasnim političkim ciljevima koje je nazvao zajedničkim imenom – Građanski forumi i u kojima Europski

kojima bi se trebala obrađivati i druga zajednički dogovorena pitanja.

S tom rezolucijom i razumijevanjem EU-a, koji vidi samo u svjetlu daljnjih jačanja postojećih postupaka, procedura itd., Europski je parlament ostao vjeran dosadašnjem uvođenju reprezentativnog koncepta demokracije u strukturi političkih institucija EU-a, u kojem zauzima središnje mjesto i s kojim se priznaje načelo subsidiarnosti na teritorijalnoj osnovi. Mogućnost uključivanja građana, građansko-društvenih i akademskih krugova te medija, u obliku građanskog foruma, vidi samo na lokalnoj, odnosno nacionalnoj razini. Pritom dopušta građanima i mogućnost peticija, koje su inače sadržajno vezane za djelokrug Europskoga parlamenta.

Gospodarski i socijalni odbor

U razdoblju za razmišljanje GSO je reagirao u Službenom listu EZ-a 11. travnja 2006. godine Mišljenjem o reprezentativnosti europskih organizacija građanskog društva u građanskom dijalogu, koje je pripremao posljednje tri godine. U tom se dokumentu zauzima za povećanje stupnja legitimnosti europskih organizacija i mreža građanskog društva, čime želi osigurati veći kredibilitet uključivanja organiziranoga građanskog društva u komunikacijske procese te procese odlučivanja na razini EU-a.

parlament mora igrati glavnu ulogu. Te bi se javne rasprave organizirale na nacionalnoj i lokalnoj razini, a u dijalogu s građanima sudjelovali bi i predstavnici političkih stranaka, sindikata, poslodavaca, građansko-društvenih aktera, akademskih krugova i medija. Za pomoć u organizaciji tih foruma države članice mogu se obratiti Komisiji.

Spoznaja europskih institucija da se politike EU-a više ne mogu oblikovati bez slušanja građana, njihova sudjelovanja u oblikovanju politika i njihova slaganja s njima u posljednjih je 15 godina vodila k sve većem uključivanju građanskog društva, odnosno prije svega europski organiziranoga građanskog društva. Spoznalo se da se do dobrih političkih odluka na razini EU-a, utemeljenih na općem interesu, može doći i uključivanjem različitih iskustava i stručnih znanja koja posjeduju organizacije građanskog društva. Takvim se političkim odlukama nedvojbeno povećavaju kvaliteta i kredibilitet.

Zbog svoga sastava, uloge i zadaća GSO je još od Rimskog ugovora od vjetnik participativne demokracije na razini EU-a. Zbog otvorenih pitanja i izazova pred kojima se našao EU pravo sudjelovanja dobiva sve veću težinu jer bez mobilizacije ljudi na terenu i njihovih organizacija i predstavnika nije moguće rješavati ta pitanja.⁴³

Nakon višegodišnje ustrajnosti organizacija građanskog društva na eu-

⁴³ Tu je potrebu među prvima prepoznao Europski savjet – 2000. godine u kontekstu izvođenja Lisabonske strategije i ponovno pet godina kasnije u kontekstu njezina oživljavanja. Isto je tako 2001. godine Komisija u Bijeloj knjizi o europskoj upravi odredila suradnju građanskog društva u oblikovanju i izvođenju politike Unije kao temeljno načelo dobrog upravljanja (*good governance*). Suradnju građanskog društva s jedne je strane shvatila kao izvanredno važno područje svog djelovanja koje mijenja metode Unije, a s druge strane kao pojačavanje demokratskog djelovanja europskih institucija. U prilog dobivanju političke težine svjedoči zapisano načelo participativne demokracije u 47. članu Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu.

ropskoj se razini uspostavio standard ispod kojega europske institucije više ne mogu ići. Po mišljenju GSO-a, prava participativna demokracija odgovara zahtjevima moderne europske uprave i sadržava instrumente s kojima europski građani i njihove organizacije dobivaju mogućnost raspravljanja u okviru pravoga strukturiranoga građanskog dijaloga. U tom dijalogu institucije EU-a moraju prije svega saslušati građansko društvo, koje time utječe na razvoj Unije i njezinih politika. Uvodeći pojam prave participativne demokracije, GSO implicitno uvodi i pojam nepravne participativne demokracije. Organiziranjem foruma na europskoj i nacionalnoj razini GSO je spreman politički se angažirati za priznanje prave participativne demokracije. U bitku za demokraciju Unije prije toga su stupile Komisija s Planom D i Bijelom knjigom o komunikacijskoj politici te Europski parlament s Rezolucijom o razdoblju za razmišljanje.

GSO razlikuje građanski i socijalni dijalog. U građanski dijalog koji se na razini EU-a odvija na tri razine uključeni su akteri,⁴⁴ odnosno organizacije koje predstavljaju posebne i/ili opće interese građana.⁴⁵ Dijalog između europskih organizacija građanskog društva odvija se na temu razvoja i budućnosti Unije te različitih politika, na drugoj se razini odvija između njih i Unije

⁴⁴ Akteri građanskoga dijaloga na europskoj razini imaju različite oblike organizacije i različite nazive (udruge, savezi, zaklade, forumi i mreže), obično se sve samostalne i neprofitne strukture označavaju zajedničkim pojmom – nevladine organizacije.

⁴⁵ U te aktere GSO uključuje i europske organizacije socijalnih partnera iako su oni uključeni u socijalni dijalog.

u obliku redovitoga strukturiranog dijaloga, a treća je razina dijaloga – razina svakodnevnoga dijaloga i odvija se unutar pojedinačnih sektora između organizacija građanskog društva i sugovornika iz zakonodavne i izvršne vlasti. Europski je socijalni dijalog normativno detaljnije određen, kako u pogledu svrhe i postupaka tako i u pogledu uključenih aktera. Posebnost je europskoga socijalnog dijaloga u tome da ima gotovo zakonodavnu nadležnost i da njegovi akteri imaju posebne ovlasti i nadležnosti.

Možemo zaključiti da GSO u tom dokumentu najprije shvaća dijalog u širem smislu, u koji uključuje normativno odlučniji i institucionalno detaljnije određen socijalni dijalog, koji na razini EU-a nema samo savjetodavnu, nego gotovo zakonodavnu ulogu, te građanski dijalog u užem smislu, koji shvaća kao dijalog između nevladinih organizacija i sebe te drugih institucija EU-a. Bez obzira na tu odluku, koja može biti problematična, u svakom se slučaju radi o uvođenju participativne demokracije u praksi.

Uključivanje organizacija građanskog društva u komunikacijski proces na razini EU-a odvija se na savjetodavni način i suradnjom. Savjetovanje treba shvatiti kao uključivanje svih organizacija s iskustvom na određenom području, dok je suradnja ograničena na ulazak koji samo pojedinim organizacijama omogućava redovitu i aktivnu uključenost u kolektivni proces odlučivanja na razini EU-a te suradnju u oblikovanju i prihvaćanju odluka u općem interesu EU-a i njegovih građana. Te su organizacije izabrane po kriteriju reprezentativnosti.

GSO tim dokumentom utvrđuje način uključivanja organizacija građan-

skog društva koji im omogućava ulazak u proces odlučivanja i povećava njihov utjecaj na oblikovanje politika i zaključaka institucija koji se odnose na razvoj i budućnost Unije. Bez uvažavanja kriterija reprezentativnosti tih organizacija ne može se računati na njihovo uključivanje, pa GSO naglašava to zbog uvjerenosti da reprezentativnost tih organizacija osigurava i njihovo legitimno djelovanje. Zato se GSO u tom dokumentu naglašeno bavi pitanjem kriterija reprezentativnosti tih organizacija, priznajući sistemsku zapreku u građanskom društvu i tako sprečavajući pristup u komunikacijski proces i proces odlučivanja onim diskursima koji nisu institucionalizirani na isti način i u istoj mjeri kao organizacije koje GSO na temelju kriterija reprezentativnosti priznaje kao organizacije građanskog društva.

Prema tome, ambicije GSO-a usmjerene su na uspostavu uvjeta sistemskog uključivanja reprezentativnih građansko-društvenih organizacija u proces odlučivanja na razini EU-a. Time za građansko-društvene organizacije traži otvaranje političkih arena koje su im dosad bile zatvorene, a posebno institucionalizirani proces odlučivanja. S tom ambicijom GSO prenosi pravila igre socijalnoga dijaloga na europski građanski dijalog, i to na onaj dio koji naziva – suradnjom. S takvim konceptom demokracije EU-a GSO postaje odvjetnik priznavanja reprezentativne participativne demokracije i natječe se s drugim institucijama EU-a, koje demokratizaciju EU-a sagledavaju iz perspektive drukčijih koncepata demokracije. GSO podržava Komisijin smjer demokratizacije, ali nije posve zadovoljan njezinim mjerama i politikama jer ne ide u smjeru institucionalizacije građanskoga dijaloga koji bi se temeljio na

reprezentativnosti organizacija građanskog društva. U tom su smislu Komisija i GSO tihi saveznici protiv Europskoga parlamenta kao zagovornika jačanja reprezentativne demokracije na razini EU-a. Ali nakon neuspjelih referenduma čini se da je u Europi u naletu participativna demokracija.

Iako GSO u uključivanju organizacija građanskog društva jači naglasak stavlja na suradnju, što je razumljivo jer time jača svoju političku moć i utjecaj na razini EU-a, a i moć i utjecaj organizacija, građanskog društva, ne zanemaruje savjetovanje kao važan dio građanskoga dijaloga, koji je inače namijenjen samo artikuliranju i agregiranju stajališta i strukovnih iskustava predstavnika građanskog društva. Stoga mu nisu potrebni selekcijski kriteriji; upravo suprotno, mora uvažavati načelo inkluzivnosti. Savjetovanje otvara prostor za javne rasprave u kojima, u oblikovanju mišljenja, odnosno javnoga mnijenja o određenoj temi, mogu sudjelovati i pojedinci i pokreti, (ne)reprezentativne nevladine organizacije i druge asocijacije. Takvo (zajedničko) mišljenje nije obvezujuće ni za one koji odlučuju ni za reprezentativne predstavnike građanskog društva koji su uključeni u proces odlučivanja. U tom je smislu postupak savjetovanja jako blizu konceptu javnih sfera, s tom razlikom što javno mišljenje oblikovano u javnim sferama dodjeljuje legitimnost institucijama koje odlučuju, što GSO savjetovanju, bar implicitno, ne priznaje.

Po shvaćanju GSO-a, građanski dijalog postaje dvoslojan. Uvažavanjem kriterija reprezentativnosti⁴⁶ kao osnovno-

⁴⁶ U građanskom dijalogu na europskoj razini kriterij reprezentativnosti trebao bi osigura-

ga kriterija demokratičnosti u socijalnom dijalogu sistemski se osigurava legitimnost i postupku suradnje, dok međutim savjetovanje, koje nema sistemski ugrađen mehanizam za osiguravanje legitimnosti – naime akteri uključeni u taj postupak ne ispunjavaju kriterije reprezentativnosti – ostaje u polju predemokratičnosti. Zato se građanski dijalog na razini EU-a dijelom može razumjeti kao demokratičan, a dijelom kao preddemokratičan postupak uključivanja građansko-društvenih aktera.

Na temelju konceptualne analize toga dokumenta možemo zaključiti da GSO u navedenim mjerilima zagovara koncept reprezentativne participativne demokracije koji želi nadograditi naprimjer inicijativom oblikovanja normativnih uvjeta na razini EU-a za osnivanje europskih organizacija, no ostavlja otvoren prostor za određivanje koncepta deliberativne demokracije, kako unutar sebe tako i izvana, prema drugim institucijama EU-a. Institucionalizaciju građanskoga dijaloga na razini EU-a, koji GSO naziva suradnjom, temelji prije svega na određivanju načela reprezentativnosti jer to smatra nužnim uvjetom za uključivanje organizacija građanskoga društva na europskoj razini u oblikovanje politika institucija EU-a. Time u građanski dijalog na europskoj razini unosi elemente već normativno i institucionalno uređena socijalnog dijaloga, koji inače shvaća

ti određivanje općih, a ne posebnih interesa članova europskih organizacija građanskoga društva, kojima se sad upravo to predbacuje. Istodobno GSO predviđa da će određivanje toga kriterija organizacijama građanskoga društva donijeti i veći stvarni utjecaj na postupak oblikovanja te na sadržajno oblikovanje pojedinačnih politika (*policy*).

kao dio građanskoga dijaloga. Sa strane ostavlja onaj dio građanskoga dijaloga koji GSO naziva savjetovanjem, ali ga pragmatično prakticira i također dopušta drugim institucijama EU-a. U svojim naporima da se osiguraju normativne osnove za sistemsko uključivanje organizacija građanskoga društva u oblikovanje europskih politika prije svega je kritičan prema Komisiji, i to zato što je Komisija povukla prijedlog za uspostavu normativnih uvjeta osnivanja europskih udruga te nije napravila korak naprijed u smjeru mjerila za utvrđivanje reprezentativnosti organizacija građanskoga društva koje inače uključuje u proces savjetovanja s njima.

Odbor regija

Odbor regija izdao je dokument pod nazivom Mišljenje o Planu D i o Bijeloj knjizi komunikacijske politike Europske komisije kao monitoring jednogodišnjega razdoblja za razmišljanje.⁴⁷ Tim mišljenjem Odbor jača političku debatu na europskoj razini, ekspozirajući značenje i ulogu regionalnih i lokalnih vlasti.

Odbor regija utvrđuje da na razini EU-a postoji demokratski deficit, glavne odluke koje utječu na život ljudi u EU-u prihvaćaju se na temelju pregovora između vlada te pregovora između institucija. Građani su isključeni iz tih pregovora, odnosno oni su samo pasivni i/ili trenutačni promatrači. Po mišljenju Odbora regija, taj demokratski deficit može se ukloniti tako da se građanima omogućiti izražavanje mišljenja o budućnosti europskoga projekta. Uključivanje građana Odbor regija vidi

⁴⁷ Odbor regija suglasno je prihvatio taj dokument 14. i 15. lipnja 2006.

samo na regionalnoj i lokalnoj razini,⁴⁸ na kojima može sam, pomoću regionalnih i lokalnih vlasti ili zajedno s njima motivirati građane da u strukturiranim raspravama s izabranim regionalnim i lokalnim predstavnicima progovore o temama koje ih se tiču.⁴⁹

Odbor regija drži da bi se u razdoblju za razmišljanje rasprave morale usmjeriti na tematiku upravljanja na više razina s uvažavanjem načela subsidiarnosti i susjedstva kojima bi se osigurale i veća učinkovitost i demokratska legitimnost. Da bi se smanjio jaz između europskih institucija i građana, svi izabrani predstavnici na lokalnoj, regionalnoj i europskoj razini moraju međusobno surađivati, a moraju se uvesti i demokratske povezanosti s građanima.⁵⁰ Po mišljenju Odbora

regija, to se prije svega može postići tijesnom međuinstitucionalnom suradnjom s Europskim parlamentom i s drugim institucijama te jačanjem regionalnih savjetovanja u EU-u. U uvjerenju da teritorijalna dimenzija bitno pridonosi većoj demokratskoj legitimnosti odluka EU-a, Odbor regija postavio je sebi zadatak jačanja regionalne i lokalne dimenzije u procesima odlučivanja na europskoj razini. Pritom posebno ističe zahtjev za važnijim mjestom za sebe u procesu odlučivanja u EU-u, osobito u odnosu na Komisiju, u točki nadzora nad provođenjem mjera Komisije, za koje ona mora dobiti mišljenje Odbora.

Tim stavom Odbor regija jasno izražava uvjerenje da je njegov doprinos neizbježan u ostvarivanju demokratske legitimnosti EU-a, i to tako da u strukturi političkih institucija EU-a uglednije mjesto imaju oni koji su reprezentativno izabrani i pokrivaju teritorijalnu dimenziju. EU samo preko lokalnih i regionalnih vlasti ima na raspolaganju odgovarajući demokratski okvir za uspostavljanje dijaloga s građanima i pomoću njega oblikuje svoj duh. Odbor regija i u tom se dokumentu oslanja na koncepte subsidiarnosti, susjedstva, blizine ljudima i *grass-roots* demokracije, dok o participativnoj demokraciji ili uključivanju građanskog društva na europskoj razini ne razmišlja. Tako u biti ostaje vjieran reprezentativnoj demokraciji utemeljenoj na regionalnoj i lokalnoj razini jer je uvjeren da se predstavnici, koji su izabrani na neposrednim i općim izborima, ne smiju nadomještati uključivanjem NVO-a te drugih aktera kao predstavnika individualnih interesa u društvu, ali da se mogu poslušati njihova mišljenja u strukturiranoj i tematski određenoj raspravi.

⁴⁸ Odbor regija utvrđuje da u Plan D, kao četvrtu dimenziju, valja uvesti decentralizaciju s uključivanjem lokalnih i regionalnih vlasti. Po mišljenju Odbora, rasprave bi morale početi u lokalnim i regionalnim forumima uz prisutnost izabranih predstavnika na lokalnoj, regionalnoj i europskoj razini i s uključivanjem predstavnika građanskog društva i građanskih asocijacija. Rezultati rasprava na tim forumima morali bi biti uključeni u rasprave u nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu.

⁴⁹ Odbor regija ističe sljedeće teme koje mu se čine važnima: zapošljavanje, razvoj provincije i urbanih područja, imigracija i sigurnost, energija i okoliš i druge teme na razini Unije.

⁵⁰ Odbor regija ističe potrebu permanentnog dijaloga s građanima, političkim organizacijama, sindikatima i drugim asocijacijama, što zahtijeva da institucije EU-a nastave otvorenu politiku uključivanja građana u rasprave. Zato treba uspostaviti trajnu i strukturiranu suradnju institucija koje su zadužene za slušanje.

Zaključak

Na razini EU-a postoje političke institucije koje se mogu pozvati na reprezentativnu demokraciju jer politički akteri koji djeluju u njima dobivaju mandat izborom. Ali postoje i takve institucije, kao što su Komisija i GSO, u kojima akteri nisu izabrani, pa su prisiljeni tražiti alternativni, odnosno dodatni izvor svoje legitimnosti. Stoga se obraćaju građansko-društvenim činiteljima koji ih uključuju u svoje komunikacijske procese i procese odlučivanja. Čini se da na razini EU-a koncept reprezentativne demokracije ima položaj koji se razumije sam po sebi iako ni Komisiji ni GSO-u ne omogućava legitimiranje. To je uzrok shizofrenosti europske normativne i ustavne rasprave. Dugotrajna rasprava o institucionalnoj reformi na razini EU-a po svoj prilici tjera vodu na mlin onim činiteljima (akterima) koji trebaju više vremena za priznavanje svojih koncepata demokracije konkurentnih reprezentativnoj demokraciji. Zato možemo očekivati da će politički akteri i institucije koji se legitimiraju na osnovi koncepta reprezentativne demokracije i kojima taj koncept predstavlja legitimacijski okvir i ubuduće zagovarati *status quo*.

LITERATURA

- (1958) *Pogodba o EGS (Rimska pogodba)*. Dostupno na: [ww2.gov.si/svez/svez.nsf/0/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XII%20-%20SL.doc](http://ww2.gov.si/svez/svez.nsf/0/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XII%20-%20SL.doc) (2. 5. 2005).
- (1987) *Enotna evropska listina*. Dostupno na: www2.gov.si/.../f5aded847d

Među europskim se institucijama sada bje bitka s obzirom na demokratizaciju EU-a, a rezultat te bitke bit će zapisan u najvišem normativnom aktu (Ugovoru o Ustavu za Europu, primjerice), koji će po sadašnjim planovima biti prihvaćen do 2009. godine. U tu političku bitku ne ulaze samo europske i nacionalne elite, nego, na inicijativu Komisije i GSO-a, i organizacije građanskog društva, a vrata su otvorena i pojedincima koji se mogu angažirati na različitim razinama u novoosnovanim javnim sferama. Na toj osnovi može se očekivati sklapanje savezništava na nacionalnoj i europskoj razini.

Ostaje međutim otvoreno pitanje nije li možda, umjesto međusobnog odmjeravanja snaga zagovornika različitih koncepata demokracije koji su se dosad oblikovali na razini EU-a, bolje dati prostor oblikovanju konciznijega, konceptualno izrađenoga demokratskog života u EU-u, odnosno, drukčije rečeno, demokratičnijim političkim institucijama na razini EU-a koje mogu donijeti konačno odmjeravanje snaga različitih aktera koji se bore za priznavanje svojih koncepata demokracije.

*Sa slovenskoga prevela
Marija Olič*

- [c4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20III%20-%20SL.pdf](http://c4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20III%20-%20SL.pdf) (2. 5. 2005).
- (1993) *Maastrichtska pogodba*. Dostupno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVI%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVI%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).

- (1999) *Amsterdamska pogodba*. Dostupno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVII%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVII%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).
- (2003): *Pogodba iz Nice*. Dostupno na: http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P016-0000.PDF (15. 6. 2005).
- (2003) (CONV 850/03) *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Brussels: 18. July 2003. Dostupno na: http://www.europa.eu.int/futurum/constitution/index_en.htm.
- (2004) *Ustava za Evropo*. Dostupno na: <http://www.ius-software.si/eu/EUustava.asp> (20. 6. 2005).
- Committee of the Regions (2006): *Opinion of the Committee of the Regions of 15 June 2006 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate COM(2005) 494 final and the White paper on a European communication policy COM(2006) 35 final*. (CONST-IV-002) Brussels, 27 June 2006.
- Craig, P. (1997) Democracy and Rule-making within the EC: An Empirical and Normative Assessment. *European Law Journal*, br. 3, 105-130.
- De Búrca, G. (1996) The Quest for Legitimacy in the European Union. *The Modern Law Review*, br. 59, 349-376.
- European Economic and Social Committee (1999): "Opinion on the Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe", OJ C 329, 17/11/99.
- European Commission (2000): *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. Discussion Paper, 18 January*. (COM 11 final)
- European Commission (2001): *European governance. A white paper*. Brussels, 25. 7. 2001. (COM(2001) 428 final).
- European Commission (2005): *Action Plan to improve communicating Europe by the Commission. "Listen, communicate and go local"*. Brussels, 20. 7. 2005.
- European Commission (2005): *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate, (COM(2005) 494 final)*. Brussels, 13. 10. 2005.
- Evropski parlament (2006): *Predlog resolucije Evropskega parlamenta o obdobju za razmislek: zgradba, teme in okvir za oceno razprave o Evropski uniji, (A6-0414/{0414}2005)*, 12. januar 2006.
- Evropska komisija (2006): *Bela knjiga o evropski komunikacijski politiki, (KOM(2006) 35 končno)*. Bruselj, 1. 2. 2006.
- Evropski ekonomsko socialni odbor (2006): *Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o reprezentativnosti evropskih organizacij civilne družbe v civilnem dialogu, (2006/C 88/11) Uradni list C 088, 11/04/2006, 0041 – 0047*.
- Ipsen, H. P. (1972) *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr.
- Lindberg, L. N., Scheingold, S. A. (1970) *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Magnette, P. (2001) *European Governance and Civic Participation: Can*

- the European union be politicized? U: Joerges, C., Meny, Y., Weiler, J. H. H. (ur.) *Mountain or Molehill? A critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Working Paper 6/01, Harvard. Dostupno na: <http://www.iue.it/RSC/Governance>
- Offe, C., Preuss, U. K. (2006) The problem of legitimacy in the European Polity: is democratization the answer? U: Crouch, C., Streeck, W. (ur.) *The Diversity of Democracy: corporatism, social order and political conflict*, 175-204. Cheltenham UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Scharpf, F. W. (2001) European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity. U: Joerges, C., Meny, Y., Weiler, J. H. H. (ur.) *Mountain or Molehill? A critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Working Paper 6/01, Harvard. Dostupno na: <http://www.iue.it/RSC/Governance>.
- Smismans, S. (1998) The Role of National Parliaments in the European Decision-Making Process: Addressing the Problem at European Level?, *ELSA Selected Papers on European Law*, br. 9, 49-76. Dostupno na: http://www.elsa-online.org/pdf/spel_4.pdf.
- Smismans, S. (2003) European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests. *European Law Journal*, br. 9, 482-504.
- Smismans, S. (2004) The constitutional labelling of "the democratic life of the EU": representative and participatory democracy. U: Dobson, L., Follesdal, A. (ur.) *Political Theory and the European Constitution*, 122-138. London i New York: Routledge.
- Wallström, Margot (2006) *The Constitutional Treaty: The Way Forward* Notre Europe debate on "Plan B: how to rescue the European Constitution", Brussels, SPEECH/06/613, 18 October 2006.

Concepts of Democracy in the European Union

SUMMARY The authors outline the period of democratisation and introduction of different concepts of democracy in the Proposal for the Treaty on Constitution for Europe. The first emergence of various concepts of democracy took place during the Convention, held from February 2003 to June 2003. In the course of the Convention, a conflict between the leading actors of different concepts of democracy flared up for their proper place in the Programme and in the Proposal for the Treaty on Constitution for Europe. The article points out that in 2005 and 2006 the key institutions of the EU developed documents in which they primarily advocated their concepts of democracy and thus engaged in a political conflict and battle for gaining a broad support for their concepts. In this period, some open problems concerning the fate of the Proposal for the Treaty on Constitution for Europe had to be solved, as well as the problems of development of a democratic life in the EU. During the ratification, however, in France and the Netherlands the unwanted refusal of the proposed Constitution took place, activating a renewed debate regarding the democratic arrangement of the European Union. At the Spring meeting of the European Council in 2006, the "period for rethinking" was extended until the end of 2008.

KEYWORDS Proposal for the Treaty on Constitution for Europe, European Commission, European Parliament, European Social Committee, Committee of the Regions, participatory democracy, deliberative democracy, direct democracy, representative democracy, electronic democracy