



Europski
odbor regija

Izvješće Skupine na visokoj razini za europsku demokraciju





**Europski
odbor regija**

Izvješće **Skupine na visokoj razini za europsku demokraciju**

Bruxelles, 31. siječnja 2022.

HR

O Skupini na visokoj razini

Europski odbor regija osnovao je Skupinu na visokoj razini za europsku demokraciju kako bi podupirala njegovu političku i institucijsku misiju u okviru Konferencije o budućnosti Europe i razvijala inovativne ideje o poboljšanju europske demokracije i jačanju učinka i utjecaja lokalnih i regionalnih vlasti i OR-a u europskom procesu. Skupinom na visokoj razini predsjeda bivši predsjednik Europskog vijeća Herman Van Rompuy, a čini je još šest drugih članova i članica: bivši europski povjerenici Joaquín Almunia i Androulla Vassiliou, bivše zastupnice u Europskom parlamentu Rebecca Harms i Maria João Rodrigues, predsjednica Europskog foruma mladih Silja Markkula i profesor Tomasz Grzegorz Grosse sa Sveučilišta u Varšavi. Skupinu na visokoj razini podupiru Žiga Turk u svojstvu izvršnog tajnika i skupina viših stručnih savjetnika koju čine Jim Cloos, Jacques Keller-Noëllot, John Loughlin, Anna Terrón i Cusi i Wim van de Donk. Mandat Skupine na visokoj razini podudara se s trajanjem Konferencije o budućnosti Europe, a ovo se izvješće potom dostavlja Europskom odboru regija.

Sažetak

Konferencija o budućnosti Europe trebala bi sama po sebi biti vježba demokracije. Prije svega, mora biti posvećena budućnosti naše demokracije. Samo Unija koja je dinamična demokracija, koja uživa povjerenje i potporu svojih država članica, regija, gradova, civilnog društva, poduzeća i, napisljeku, građana, može imati prijeko potrebnu snažniju ulogu na globalnoj sceni. U Europi i šire, povjerenje u taj ključni stup našeg društva pod velikim je pritiskom i, štoviše, nalazi se u krizi.

Kada govorimo o europskoj demokraciji, govorimo o demokraciji u državama članicama, ali i u samoj Uniji. Narušeno je povjerenje na svim razinama upravljanja. U tijeku su sudski postupci protiv dviju zemalja zbog kršenja Ugovora. Moramo bolje zaštititi i osnažiti ljudi. Mnogi građani smatraju da ih javna tijela ne štite dovoljno od svih oblika prijetnji koje su postale očitije od izbijanja „višestruke krize“ 2008. Potrebno je ponovno uspostaviti povjerenje. Građani žele u većoj mjeri doprinijeti donošenju odluka i zahtijevaju bolji učinak i bolje rezultate politika u svim područjima koja su od neposredne važnosti za njihove živote danas i sutra. Potrebno je pronaći ravnotežu između ambicioznih obećanja i očekivanja i onoga što je moguće i ostvarivo. Prava moraju ići ruku pod ruku s odgovornostima na svim razinama, od građana do Unije. Na primjer, države članice ne bi trebale očekivati iskorištavanje prednosti Unije ako ugrožavaju njezino funkcioniranje. Strah se mora pretvoriti u nadu.

Digitalna revolucija, a posebno snažan razvoj društvenih medija, radikalno je promijenila funkcioniranje naše demokracije. Nudi mnoštvo novi mogućnosti za međusobnu komunikaciju i pristup neograničenoj količini informacija. Međutim, internet je također ugrozio tradicionalno osiguravanje kvalitete informacija, snizio standard rasprave i preplatio javni prostor površnim sloganima, lažnim vijestima i polarizacijom. Zamijenio je stvarne zajednice koje povezuju stvarne ljudi, koji se brinu jedni o drugima, virtualnim mjehurićima koji svojim članovima i članicama ne daju stvarno uporište.

Više nego ikad prije potrebno je snažno civilno društvo kako bi se stvorila protuteža fragmentaciji i primitivnom zatvaranju u sebe. Više nego ikad prije istina mora dobiti priliku da se suprotstavi laži. Više nego ikad prije postoji potreba za pravednošću i socijalnom kohezijom, s obzirom na to da pandemija i druge krize tako različito utječu na ljudi. Više nego ikad prije potrebne su pouzdane javne institucije kako bi se ojačalo povjerenje u politiku, političare i političarke. Nacionalno i europsko zakonodavstvo moraju bolje štititi građanstvo od tog jaza i promicati naš način života i socijalnu koheziju kako nijedna osoba i nijedno područje ne bi bili zapostavljeni.

Demokracija unutar EU-a posebna je jer je riječ o Uniji građana i država. Ta dvojna priroda ne može se usporediti s organizacijom nacionalnih demokracija, niti se EU može smatrati međunarodnom organizacijom. EU ima vlastite institucije s demokratskim legitimitetom za donošenje nadnacionalnih zakonodavnih odluka i europsko pravosuđe koje ima prednost nad nacionalnim pravosuđem u područjima svoje nadležnosti. S obzirom na to da Unija nije ni međunarodna organizacija ni nacionalna država, pitanja povjerenja građana, učinkovitosti izvršne vlasti i globalnog utjecaja ne mogu se riješiti ako ćemo se pretvarati da ima jednu ili drugu od tih uloga.

Umjesto toga, potrebno je raditi na jačanju europske demokracije, uključujući europske političke stranke. Naravno, problem demokracije u Uniji posljedica je njezine veličine, koja dovodi do nedostatka blizine, i njezine raznolikosti, koja dovodi do nedostatka osjećaja pripadnosti. Članovi i članice demosa spremni su pokazati višu razinu solidarnosti i povjerenja. Ipak, zahvaljujući povećanoj poslovnoj i radnoj mobilnosti, zajedničkoj valuti, turizmu, kulturnim razmjjenama, programima Erasmus, pa čak i kontinentalnim sportskim događanjima, polako se formira europski identitet. Udaljenosti su sve manje i bolje se međusobno upoznajemo. Međutim, taj se postupak ne može ubrzati. Mlađa generacija koja je odrastala u otvorenijoj i mobilnijoj Europi daje nam nadu u budućnost.

To se jačanje europske demokracije prije svega može postići u okviru postojećih Ugovora dinamičnim tumačenjem tekstova. Tu još uvijek postoji velik neiskorišten potencijal, među ostalim i za povećanje učinkovitosti donošenja odluka, primjerice boljim iskorištavanjem kvalificirane većine. Mjere u području zdravlja, digitalizacije, klime, sigurnosti i drugih pitanja iziskuju zajednički i održiv europski pristup kako bi bile djelotvorne. U duhu supsidijarnosti, zajednički i višerazinski europski pristup podrazumijeva da se u ta nastojanja uključe razine vlasti koje najbolje služe interesima građana i koje na najbolji način mogu rješiti probleme, uključujući podnacionalne razine. Moramo potaknuti i angažman mladih, ne samo u izborima nego i u svim područjima oblikovanja, provedbe i preispitivanja politika, kao i u civilnom društvu.

Građanima se putem novih oblika odgovornog sudjelovanja i konstruktivnog angažmana mora pružiti veća prilika da se uključe u određivanje smjera kojim Unija želi ići. Sve razine vlasti u tom pogledu mogu učiti iz iskustva Konferencije o budućnosti Europe (digitalni paneli, platforme za građane i ostalo). Konferencija ni u kojem slučaju ne bi smjela biti jednokratan događaj, nego mora postati strukturiran i redovit način komuniciranja s građanima.

Jačanje europske demokracije u cjelini mora se odvijati odozdo prema gore, većim demokratskim osnaživanjem građana i uz pomoć lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i predstavnica, u koje mnogi građani imaju veće povjerenje nego u druge političke predstavnike i predstavnice. Usto, lokalni i regionalni političari i političarke čine skupinu od više od milijun izabranih osoba koje na autentičan način mogu smanjiti razdaljinu te doprinijeti zbližavanju građana i „Bruxellesa”, kao i međusobnom približavanju građana Europe. EU se napokon mora približiti stvarnom „višerazinskom upravljanju” u kojem sve razine vlasti surađuju i međusobno i s europskom razinom. Točno je da svaka zemlja različito organizira svoje podnacionalne strukture, što je u potpunosti pitanje nacionalnog suvereniteta. Međutim, na temelju načela supsidijarnosti, moglo bi se više i bolje savjetovati s lokalnim i regionalnim vlastima, osobito na samom početku zakonodavnog postupka te bi ih se moglo bolje uključiti u provedbu politika u područjima u nadležnosti Unije. One mogu pružiti vrijedne povratne informacije o kvaliteti i učinkovitosti rješenja kako bi ih se moglo poboljšati te mogu lakše uključiti građane u funkcioniranje demokracije na svim razinama.

Europski odbor regija (OR) ima nezamjenjivu ulogu koordinatora i posrednika za sve navedeno. Sam OR mora, u okviru postojećih Ugovora, imati ambicioznu ulogu u fazama pripreme, donošenja odluka i provedbe europskog zakonodavstva te prikupljanja povratnih informacija o njemu. U tu je svrhu potrebno postići međuinstitucijski sporazum s Europskim parlamentom, Vijećem i Europskom komisijom kako bi se bolje uzela u obzir stajališta Odbora te regionalnih i lokalnih vlasti koje zastupa. I sam OR u tom kontekstu mora preispitati svoje funkcioniranje kako bi poboljšao svoju učinkovitost i učinak.

EU koji je i unutar i izvana snažniji ujedno je i demokratskiji i obratno. Osnovni preduvjet za ostvarenje te ideje jest uspješna Konferencija o budućnosti Europe, na temelju koje moramo stvoriti jaču europsku demokraciju koja bi istinski odražavala jedinstveno europsko višerazinsko upravljanje i uključivala građane. Možda će za to biti potrebno više vremena nego što je prvotno bilo predviđeno. Stvari se ne smiju požurivati jer mnogo je toga na kocki.

1. Sadržaj

O Skupini na visokoj razini	2
Sažetak	3
1. Sadržaj	6
1 PREDSTAVNIČKE DEMOKRACIJE POSVUDA SU POD PRITISKOM	8
1.1 Demokracija kao skup vrijednosti i sustav vladavine	9
1.1.1 Izvori i razvoj demokracije	9
1.1.2 Rani oblici demokracije	10
1.1.3 Zadaće demokracije	11
1.1.4 Načela liberalnih predstavničkih demokracija i povezani izazovi	12
1.1.5 Glavne značajke liberalne predstavničke demokracije	13
1.2 Kriza demokracije	14
1.2.1 Simptomi	15
1.2.2 Uzroci	17
1.2.3 Rješenja	18
1.3 Izazovi u pogledu ispunjavanja očekivanja ljudi	18
1.3.1 Neopipljivi rezultati	18
1.3.2 Opipljivi rezultati	19
1.4 Digitalni izazovi	20
1.4.1 Stvaranje pristanka	20
1.4.2 Demokracija u dobu papira	22
1.4.3 Demokracija u digitalnom dobu	23
1.4.4 SWOT analiza	24
1.5 Izazovi kao prilike	25
2 EUROPSKE INTEGRACIJE: USPJEŠAN POKUŠAJ DEMOKRACIJE SUOČEN S NOVIM IZAZOVIMA	27
2.1 Uvod	27
2.2 Priroda europskih integracija	27
2.2.1 Novi pravac nakon Drugog svjetskog rata	27
2.2.2 Integracija utemeljena na vrijednostima i vladavini prava	28

2.2.3	Regionalna i lokalna demokracija: ključan čimbenik europske demokracije	30
2.3	Početak novog oblika europske transnacionalne demokracije	31
2.3.1	Čudesan put prema novom pravnom poretku	31
2.3.2	Transnacionalna demokracija	33
2.3.3	Potreba za utemeljenom raspravom o budućim kretanjima	33
2.3.4	Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti	34
2.4	Zaključak	34
3	NAČINI I SREDSTVA ZA JAČANJE DEMOKRACIJE U EU-u	36
3.1	Opći odgovori	36
3.1.1	Opseg djelovanja	36
3.1.2	Smanjenje jaza između građana i donositelja odluka (demokracija usmjerena na doprinos)	37
3.1.3	Odgovor na probleme i potrebe građana (demokracija usmjerena na rezultate)	38
3.1.4	Poboljšanje kapaciteta Unije za donošenje odluka	38
3.1.5	Veća uloga regionalnih i lokalnih vlasti općenito	39
3.1.6	Veća izravna uključenost građana u demokratski proces	39
3.1.7	Preispitivanje uloge civilnog društva i medija	41
3.2	Specifična uloga Europskog odbora regija	41
3.2.1	OR kao središte iznimne mreže lokalno izabranih političara i političarki	41
3.2.2	OR kao politička institucija, s unaprijeđenom ulogom	42
3.2.3	„Aktivna supsidijarnost“ kao opće sredstvo za postizanje navedenih ciljeva	43
3.2.4	Poboljšanje ostvarenja OR-a i njegove uloge u cjelokupnom postupku odlučivanja na europskoj razini	44

1 PREDSTAVNIČKE DEMOKRACIJE POSVUDA SU POD PRITISKOM

Demokracija se kao oblik vladavine i skup vrijednosti pokazala iznimno učinkovitim načinom organizacije društava još od znanstvene revolucije. Njome se osigurava vrlo dobra ravnoteža između osobne slobode i kreativnosti pojedinca s jedne i reda koji doprinosi učinkovitoj suradnji tih pojedinaca s druge strane. To je dovelo do dosad nezabilježenog rasta slobode i blagostanja. Nedugo nakon završetka hladnog rata činilo se da je prelazak gotovo svih sustava na liberalnu demokraciju samo pitanje vremena i da će povijest tada završiti.

No demokracije su se od tada suočavale s brojnim izazovima. Pokazalo se da je brz gospodarski i vojni razvoj moguć i u nedemokratskim sustavima, kao što je, primjerice, Kina. Za neke je zemlje zapadna liberalna demokracija bila izrazito nepoželjna iz raznih povijesnih razloga. Povrh tih izazova koji dovode u pitanje uvjerenje u nadmoć liberalne demokracije kao političkog sustava, zapadne demokracije svjedoče i slabljenju vlastite dominacije u globalnoj znanstvenoj, gospodarskoj i vojnoj sferi. Demokratske države iznutra se suočavaju s raznim oblicima nezadovoljstva vlastitih građana.

U ovom se poglavlju sažeto opisuju pritisci na demokraciju općenito te se pokazuje kako su ugrožene čak i njezine temeljne vrijednosti. Usto se prikazuje kako se demokracija dovodi u pitanje kao oblik vladavine, dijelom zbog toga što demokratski postupci ne stvaraju legitimitet u onoj mjeri u kojoj su to nekad činili, s obzirom na to da se očekivanja građana o tome što bi demokracija trebala osigurati neprestano povećavaju. Konačno, no ne i manje važno, komunikacijske tehnologije koje omogućuju najrazličitije oblike suradnje među ljudima drastično su se promijenile od izuma interneta.

1.1 Demokracija kao skup vrijednosti i sustav vladavine

Demokracija podrazumijeva određen civilizacijski i kulturni temelj na kojem se može razvijati. U središtu demokracije nalaze se vrijednosti. U ovom se odjeljku govori o pritisku pod kojim se te vrijednosti nalaze.

1.1.1 Izvori i razvoj demokracije

Demokracija je stvorena u Ateni početkom šestog stoljeća prije Krista. Solon je uveo određenu razinu jednakosti među građanima, a Klisten je potom izravno uključio narod u upravljanje državom. Tako je već tada postojala razlika između demokracije kao vrijednosti (Solon) i demokracije kao sustava vladavine (Klisten). Na temelju tih pretpostavki može se zaključiti da je povijest moderne demokracije neodvojiva od povijesti Europe, uz neke važne *pokretače* kao što su židovsko-kršćanski univerzalizam, renesansa i reformacija, prosvjetiteljstvo i Tocquevilleova teorija liberalne demokracije. Tu su i veliki povijesni događaji poput Slavne revolucije u Engleskoj 1688., Američke revolucije 1776., Francuske revolucije 1789., revolucija u Europi 1848., borbe za opće pravoglasa i temeljne slobode (slobodu tiska, slobodu udruživanja, slobodu organiziranja itd.), a nakon 1945. uslijedila je borba za gospodarska i socijalna prava.

Demokracija se temelji na ideji čovjekova dostojanstva: čovjek je ukorijenjen u zajednici ljudi i na organski je način povezan s drugima. U drevnim oblicima demokracije, poput one u Ateni, sudjelovanje u zajednici bilo je ograničeno na odrasle Grke, koji su uživali potpunu slobodu koju im njihovo državljanstvo omogućuje, dok su ostali pripadnici društva kao što su žene, djeca, robovi i stranci bili isključeni. Moderna demokracija temelji se na židovsko-kršćanskem shvaćanju da svaki čovjek ima urođeno dostojanstvo. Taj je koncept proširen u okviru ideje prosvjetiteljstva, koju je osobito isticao Kant, da se dostojanstvo iskazuje kroz uporabu razuma putem osobne autonomije. To je podrazumijevalo pravo na sudjelovanje u javnim poslovima, no ono je isprva bilo ograničeno na muškarce određene dobi koji su vlasnici posjeda. To se pravo tek postupno proširilo na sve odrasle građane neke države.

Društveno uređenje koje osigurava okvir za državljanstvo i pravo na sudjelovanje u javnim poslovima jest zajednica koja se naziva **nacijom**, dok je institucijsko okruženje za to djelovanje **država**. Države i nacije postojale su tijekom dugih razdoblja u povijesti. Nekadašnje Sveti Rimski Carstvo ili današnja (i dalje) Ujedinjena Kraljevina višenacionalne su tvorevine. Prema povjesničarima kao što su Leah Greenfeld¹ i Linda Colley², **moderne** nacije nastale su za vrijeme reformacije i kasnije kao posljedica Vestfalskog mira 1648. godine. Jean Bodin razvio je koncept državnog suvereniteta, koji je prema njegovoj zamisli jedan i jedinstven. To je poimanje suvereniteta učvršćeno u vestfalskom modelu, prema kojem se suverene države ne bi trebale miješati u poslove drugih suverenih država, što je temelj modernog sustava međunarodnih odnosa.

¹ L. Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity* (Nacionalizam: Pet putova ka modernosti) (Harvard University Press, 1992.).

² L. Colley, *Britons: Forging the Nation 1707–1837* (Britanci: stvaranje nacije 1707. – 1837.) (New Haven i London: Yale University Press, 1992.).

No dvojni koncept **države-nacije** osmišljen je tek za vrijeme Francuske revolucije, što je rezultiralo ideologijom modernog **nacionalizma** prema kojoj svaka nacija mora imati vlastitu državu, a granice države trebale bi se podudarati s granicama nacije³.

Nacionalna država poprimila je nekoliko političkih oblika: savezna, unitarna, regionalizirana, decentralizirana itd. Osim toga, nije nužno demokratska. Tu su se ubrajale države kao što su bile nacistička Njemačka, fašistička Italija, Francova Španjolska, Portugal za vrijeme Salazara i Grčka u vrijeme vojne hunte, da ne govorimo o brojnim komunističkim i diktatorskim režimima koji su postojali i još uvijek postoje. Ipak, **jedan je od tih oblika i liberalna predstavnička demokracija, istinski europski izum koji je dio našeg zajedničkog nasljeđa.**

Nacionalna država suočava se s dvostrukim pritiskom: s jedne strane, pojedinačna nacionalna država nije dovoljno velik entitet za ostvarenje gospodarske i društvene suradnje, zbog čega se nacionalne države pridružuju većim entitetima kao što je Europska unija. S druge strane, neki u tome vide napad na uređenja koja smatraju „prirodnima” i koja su stoljećima dobro funkcionalna.

1.1.2 Rani oblici demokracije

No, pogledamo li u povijest, demokracija nije nimalo prirodan oblik vladavine, stoga ne bismo trebali previše sužavati gledište. Prije nego što je u konačnici povezana s (modernim) gradovima i državama, demokracija ili preddemokracija poprimala je mnoge oblike. U svojoj nedavno objavljenoj knjizi „Pad i uspon demokracije“⁴ Stavasage otkriva intrigantnu genealogiju „demokratskog života“, primjerice na američkom državnem području, čije su strukture bile „demokratske od onih u zemljama europskih osvajača“ (Stavasage, 2020:3). Većinom je bila riječ o više ili manje „političkim“ oblicima sudjelovanja, usko povezanima sa zajednicama kojima su služili.

Ti „rani“ oblici demokracije poprilično se razlikuju od onih koje nazivamo „modernima“, no, usprkos tome, mogu nas podučiti važnosti „zajednice“ i „sudjelovanja“ od samih početaka povijesti. Kao prvo, ti su oblici rane demokracije mnogo raznolikiji od „standardnog modela“ demokracije koji velikim dijelom potječe iz Europe. Već su tada vladari morali prihvatići da ih se poziva na to da ozbiljnije shvate te zajednice jer su one bile te koje imaju više mogućnosti „izlaza“. Stavasage zaključuje da je rana demokracija cvjetala kada bi se vladari našli u slabom položaju u odnosu na one kojima su vladali. Stoga se čini da postoji povezanost između snažnih demokracija i slabih vlasti. Takva perspektiva otvara mogućnost sagledavanja demokratske vladavine sa stajališta zajednica koje tu vladavinu oblikuju: s pomoću razvijenih, i katkad usto poprilično uključivih, obrazaca i praksi sudjelovanja, odgovornosti i osjećaja pripadnosti. Stavasage izričito ukazuje na mogućnost traženja nadahnuća u malim i „ranim“ demokracijama kako bi se spriječilo daljnje nazadovanje modernih i velikih demokracija.

³ J. Breuilly, *Nationalism and the State* (Nacionalizam i država), Manchester University Press, 1985.

⁴ S. Stasavage, *The Rise and Decline of Democracy. A global history from antiquity to today* (Pad i uspon demokracije. Svjetska povijest od antičke do danas) (Princeton i Oxford, Princeton University Press, 2020.).

Kako bi se analizirali i ojačali kapaciteti suvremenih regionalnih i lokalnih demokracija, nadahnuće bi se moglo potražiti u aspektima života zajednice ranijih demokracija i građanskih kultura (osjećaj pripadnosti, osjećaj sudjelovanja). Bilo bi pogrešno smatrati da europska demokracija u svojoj srži funkcioniše isključivo u Strasbourg, Bruxellesu i raznim glavnim gradovima. Europska demokracija nije samo višerazinska nego obuhvaća i više perspektiva te u njoj treba biti prostora za „lokalnu“ i „kulturnu“ dimenziju. Demokratsko sudjelovanje ne može uspjeti bez posvećenosti stvarnoj zajednici. Zanemarivanje te činjenice moglo bi lako postati jedan od razloga za demokratsku krizu.

Demokratski duh Euroljana mogao bi se poboljšati i u često zanemarivanim područjima civilnog društva kao što su organizacije iz „trećeg sektora“ i mikrodemokracije u kojima se građanstvo poučava, prakticira i raste izvan formalne domene političke demokracije. Upravo je to područje predugo bilo u sjeni dominantne dihotomije države i tržišta, koja je značajno oblikovala diskurs europskog upravljanja i zasjenila nekoć plodno tlo zajednica i građanskih organizacija zasnovanih na Tocquevilleovoj ideologiji kao temelj za posebnu vrstu demokratskog duha i praksi koje uvelike, na sebi svojstven način, doprinose općem dobru (*bonum commune*).⁵

1.1.3 Zadaće demokracije

Demokraciju se može definirati u odnosu na ono što jest (odjeljak 1.1.4) i ono što čini (ovdje). Tri su glavne zadaće demokracije:

- jamčiti poštovanje određenih *vrijednosti koje je zauzvrat podupiru*;
- osigurati organizaciju i funkcioniranje političke vlasti; i
- ispunjavati potrebe građana, koje oni slobodno izražavaju kroz opće biračko pravo.

Te su tri sastavnice neodvojivo povezane, a nedostatak samo jedne od njih može pobuditi sumnju u istinsku demokratičnost vlade.

Igre riječi nedavno su se proširile izvan kruga zemalja marksizma-lenjinizma, kojima se prethodno pripisivao naziv „narodnih demokracija“. Primjerice, nadahnuti nazadovanjem Rusije ili Turske u pogledu demokratske ortodoksije politolozi su skovail izraz „demokratura“. Pojam se odnosi na *hibridnu političku stvarnost* u kojoj dojam demokracije ostaje relativno netaknut, dok vlast pretežno prikrivenim postupcima napada građanske slobode i vladavinu prava kako bi kontrolirala javno mnjenje, riješila se protivnika i zadрžala moć koristeći se ustavnim trikovima. Čak je i u EU-u, u demokracijama koje neki nazivaju „neliberalnima“, Europska komisija poduzela pravne korake uslijed napada na slobode, i to uglavnom na slobodu tiska i neovisnost pravosuđa.

⁵ Vidjeti, među ostalim, Raghuran Rajan, *The Third Pillar. How Markets and the State leave the community behind* (Treći stup. Kako se tržišta i država udaljavaju od zajednice).

Ti primjeri pokazuju da su dva izraza demokracije – *sustav vrijednosti i sustav vladavine* – neodvojivo povezana i da jedan bez drugoga ne bi mogli postojati. S tog ćemo se gledišta dotaknuti pitanja *različitih oblika deliberativne demokracije*, odnosno demokracije utemeljene na raspravi⁶. Svi oblici navedeni u nastavku usklađeni su s osnovnim demokratskim *načelima i vrijednostima* zahvaljujući, među ostalim, stalnoj pozornosti Europskog suda za ljudska prava.

1.1.4 Načela liberalnih predstavničkih demokracija i povezani izazovi

Liberalna predstavnička demokracija vuče korijene iz europskog prosvjetiteljstva, a temelji se na nekoliko načela i praksi. U tablici u nastavku u lijevom se stupcu ukratko opisuju⁷ ta načela i prakse, a u desnom navode s njima povezani izazovi.

	Načelo	Izazovi
1.	Široko političko sudjelovanje odraslih građana, uključujući pripadnike manjinskih skupina, i to rasne, etničke, vjerske, jezične i ekonomski manjine.	Interes za sudjelovanje opada.
2.	Tajno glasovanje i učestalo održavanje redovitih izbora.	Smanjuje se interes za aktivno i pasivno sudjelovanje na izborima.
3.	Pojedinci i maju široku slobodu u osnivanju i podupiranju političkih stranaka, a svaka je stranka slobodna i znosi svoja stajališta i formirati vladu.	Zahvaljujući novim tehnologijama građanima je sve lakše osnivati nove stranke, zbog čega se skraćuju trajanje i postignuća tih stranaka; diljem Europe smanjuje se udio glasova za tradicionalne glavne stranke.
4.	Vlade koje mogu mijenjati, tumačiti i provoditi zakone kako bi (u okviru granica) ispunjavale želje većine.	U nekim se zemljama razmatra ukidanje ograničenja u pogledu pravila o većini glasova. Ustavni temelji, povelje o ljudskim pravima i načela poput vladavine prava ili direktni vlasti ugrožena su jer ih dovoljno velika većina može izmjeniti.
5.	Djelotvorno jamstvo pojedinačnih prava i prava manjina, osobito u područjima kao što su sloboda govora, tiska, savjesti, vjeroispovijesti i okupljanja te jednakost pred zakonom.	Posebno kad je riječ o internetu, sloboda izražavanja dovodi se u pitanje uslijed kampanja dezinformiranja, lažnih vijesti i utjecaja stranih aktera. Kultura otakzivanja (engl. <i>cancel culture</i>) i prisakokoline kao dio tzv. kulture osviještenosti (engl. <i>woke culture</i>) ograničavaju slobodu mišljenja, slobodu izražavanja i slične slobode.
6.	Ograničene ovlasti vlade, koje se kontroliraju ustavnim jamstvima, među ostalim dijonom vlasti.	U ne-liberalnim demokracijama želi se uspostaviti uređenje u kojem izvršne, zakonodavne i sudske ovlasti nisu razdvojene već koncentrirane u jednoj političkoj stranci, koja tvrdi da ima većinu.

⁶ Ono što je zajedničko participativnoj i predstavničkoj demokraciji jest otvorena i slobodna rasprava u društvu. Raspravlja se o problemima, objašnjavaju se stajališta, traže se kompromisi i rješenja.

⁷ <https://www.encyclopedia.com/international/legal-and-political-magazines/liberal-democracy>

1.1.5 Glavne značajke liberalne predstavničke demokracije

Liberalna predstavnička demokracija ima tri glavne značajke: **legitimitet, odgovornost i transparentnost**, a sa svakom od njih povezano je nekoliko problema.

Značajka	Izazovi
Legitimitet: legitimitet i zabranih predstavnika i predstavnica proizlazi iz činjenice da su ih i zbrali birači u izbornim jedinicama koje predstavljaju (za razliku od legitimiteta koji proizlazi iz drugih izvora, primjerice božanskog prava kraljeva, stranke, grube sile). Kad je riječ o legitimitetu, teoretičari koji se bave pitanjima upravljanja, kao što je Fritz Scharpf, tvrde sljedeće: ako upravljanje dovodi do boljih rezultata politike, osigurava se „izlazni“ legitimitet (a to je vladavina za narod) čak i ako nema „ulaznog“ legitimiteta (vladavina naroda). To osobito vrijedi za upravljanje i demokraciju u Europskoj uniji.	Izbori sami po sebi ne proizvode legitimitet kao što su to činili nekada. Drugi problem upravljanja (ne vlade) činjenica je da ono uključuje posebne „dioničke“ i „interesne skupine“, a oni mogu predstavljati samo dijelove društva, ne društvo u cijelini. Postavlja se pitanje kako osnažiti predstavništvo u sustavu upravljanja i pritom ojačati njegov legitimitet s demokratskog stajališta.
Odgovornost: predstavnici i predstavnice naroda odgovaraju na narodu. Glasovanje je najčešći način na koji narod praktičira tu odgovornost, no na odgovornost mogu pozvati i sudovi i druge razine vlasti – sustav provjere i ravnoteže.	U mnogim je zemljama taj sustav ugrožen. Kako navode Benz i Papadopoulos: „Kojim sredstvima raspolaću biračka tijela kako bi provjeravala aktivnosti donositelja odluka [u sustavima upravljanja] i pozivala ih na odgovornost za ishode oblikovanja politika u okviru upravljanja?“
Transparentnost: akod donositelji odluka ne djeluju u tajnosti i dijele informacije, građani će ih moći pozvati na odgovornost te se tako izbjegava korupcija.	Ta se značajka, na ročito na internetu, pretvara u vojerizam, žuti tisak, blaćenje i skandale, i sve to nauštrbozbiljne političke rapsprave. Mreže utjecaja često su skrovite i zatvorene za vanjski svijet, kojem njihovo funkcioniranje nije uvijek vidljivo.

Sve tri značajke danas u pitanje dovode populisti i ostali građani. Zbog podjele između elita i naroda, bila ona stvarna ili navodna, tradicionalna predstavnička demokracija sve se više dovodi u pitanje, što ide u korist *izravnog* i *stalnog* uključivanju građana u demokratske procese u raznim oblicima: glasovanje na referendumu prije (inicijativa građana) ili nakon određenog događaja (referendum u svrhu potvrđivanja rezultata ili ulaganja veta). To podrazumijeva raširenu participativnu demokraciju u raznim oblicima. To je, među ostalim, dovelo do traženja veće uloge lokalnih i regionalnih vlasti na temelju načela *približavanja* građanima i zahtjeva da se čelnike i čelnice pozove na veću odgovornost (njihov bi mandat bio manje siguran jer bi ovisio o rezultatima).

1.2 Kriza demokracije

S krajem hladnog rata početkom 90-ih godina 20. stoljeća činilo se da je zapadna liberalna i predstavnička demokracija odnijela konačnu pobjedu. Mnogi su smatrali da je samo pitanje vremena kada će cijeli svijet slijediti taj primjer i postati demokratski. Sve je rečeno u naslovu poznate knjige Francisa Fukuyame: došao je „Kraj povijesti“ (engl. *The End of History*). Za EU, čiji se projekt temelji na uvjerenju da čovječanstvo ide ususret postmodernosti, to se činilo gotovo previše dobro da bi bilo istinito. I upravo je tako i ispalo.

Zapravo je uvijek bilo naivno zamišljati spori pobjednički marš liberalne demokracije prema blistavoj budućnosti. Čak su se i mnogo prije 90-ih godina 20. stoljeća pojavila pitanja o tome kako će se liberalna demokracija u budućnosti razvijati. Može li zajamčiti učinkovitu borbu protiv prijetnji koje ugrožavaju budućnost planeta? Što je s jačanjem ekstremnih desnih stranaka u zemljama kao što je Francuska? Što je s učincima pokreta „osviještenosti“ na demokraciju? Što je s moći četvrte sile, medija? Kako se univerzalistička poruka zapadne demokracije poklapa s njezinom nedavnom kolonijalnom prošlošću?

Danas, trideset godina kasnije, čini se da se demokracija u svijetu suočava s krizom. Barem demokracija kakvu poznajemo: demokracija koja djeluje u okviru nacionalne države, poštuje izražavanje različitih stajališta i interesa i omogućuje njihovo pomirenje, posredstvom političkih predstavnika i predstavnica odabranih na izborima. Demokracija u kojoj je cilj političke igre tražiti najbolji zajednički interes, a to nije isto što i interes sviju.

Ta kriza neizbjježno utječe na Europsku uniju, kojoj nije uvijek bilo lako prenijeti načela klasične demokracije u svoju specifičnu strukturu i u kojoj je udaljenost između upravljačkih tijela i građana po svojoj prirodi veća nego unutar nacionalne države, a kamoli u regiji ili lokalnoj zajednici. Mnogima je teže shvatiti što se događa na sastancima EU-a u Bruxellesu, Luxembourgu ili Strasbourg u nego ono što se zbiva u njihovim zemljama.

Što se, dakle, dogodilo? Kako bismo odgovorili na to pitanje, moramo razmotriti simptome koji ukazuju na krizu demokracije i njezine moguće uzroke. Razlika nije uvijek posve jasna. Kad je teško reći je li nešto uzrok ili simptom, a neki će simptomi postati novi uzroci. Valja dodati da kriza demokracije poprima različite oblike u svijetu, pa čak i unutar EU-a. Svaka nesretna zajednica nesretna je na svoj način. Postoje, međutim, opći trendovi koje se u pravilu smatra uzročnicima krize.

1.2.1 Simptomi

Kriza liberalne predstavničke demokracije ponajprije se očituje u nekoliko činjeničnih kretanja koja se mogu lako uočiti i izmjeriti:

1. sudjelovanje birača na izborima općenito se smanjuje. To je slučaj čak i u Europi, koja tradicionalno ima veće stope sudjelovanja birača od, primjerice, Sjedinjenih Američkih Država. To se svakako odnosi na izbore za Europski parlament, bez obzira na to što je 2019. došlo do blagog povećanja sudjelovanja. Stope sudjelovanja osobito su niske u središnjoj i istočnoj Europi, koja se relativno nedavno priključila slobodnim i poštenim izborima. Mnogi mladi smatraju da im politička elita ne daje dovoljno prostora za sudjelovanje u postupku donošenja odluka i da se njihovo mišljenje ne uzima ozbiljno u obzir. Moglo bi se zaključiti da glasači ne glasaju jer su općenito zadovoljni time kako se situacija razvija. No vjerojatniji su razlog, pored jednostavne „zasićenosti birača”, rastuće nezadovoljstvo procesom i osjećaj da „moj glas zapravo više nije ni važan”. Zbog toga se poziva na veću provedbu „izravne demokracije”, primjerice u obliku referendumu.
2. Političko je okruženje sve više rascjepkano i nestalno. Broj političkih stranaka se povećava, a nove se stranke neprestano osnivaju i potom nestaju. Glavne tradicionalne stranke u teškom su položaju i dobivaju sve manji broj glasova.
3. Nezadovoljstvo funkciranjem demokracije dovodi do sve većeg nepovjerenja u izabrana tijela, a katkad i do poziva na izravnu demokraciju. Savjetovanja s građanima nisu uvijek dobro definirana u smislu funkciranja i povezanosti s predstavničkom demokracijom, što može dovesti do frustracija građana, koji ne vide izravan odgovor na svoje prijedloge i pritužbe. To pak potiče prosvjede, demonstracije, a katkad i nasilje na ulicama. U tom se kontekstu posebno ističe pokret „žutih prsluka” u Francuskoj koji se, kao i drugi pokreti te vrste, odlikuje snažnim elementom pobune protiv elita. Osim toga, svjedočimo oprečnosti između ljudi koji dolaze „niotkuda”, da upotrijebimo izraz Davida Goodharta, koji se sa svojim diplomama i vještinama osjećaju ugodno kamo god pošli, za razliku od onih koji dolaze „odnekuda” i koji su čvrsto ukorijenjeni na svojem domaćem terenu i nemaju ni volje ni kapaciteta za ići u korak s globalizacijom. Uslijed sve veće složenosti svijeta u nekim se zemljama ponovno poziva na „snažnu državu” i „snažnog čovjeka” kako bi se ponovno uspostavio red u skladu s vrijednostima „tihe većine”. Jedan je od znakova našeg vremena poziv nekih skupina da se iz izraza „liberalna demokracija” ukloni pridjev „liberalna”.
4. U svojoj knjizi *After Europe* (Poslije Europe) Krastev sažima razne ovdje opisane elemente govoreći o tri paradoksa koja ćemo zasad samo spomenuti ne ulazeći u detalje:
 - istočnoeuropski paradoks: umjesto pozitivnog „briselskog efekta”, u nekim zemljama uočavamo porast „neliberalizma” i poziv na povratak tradicionalnim vrijednostima vezanima uz tradicionalnu obitelj i „kršćanstvo”. Isto tako, svjedočimo tome da proeuropski glasači izabiru vlade okrenute euroskepticizmu;
 - zapadnoeuropski paradoks odnosi se na situaciju u kojoj mnogi zahtijevaju demokraciju, dok istodobno ne sudjeluju na izborima ili u institucijama, ni pasivno ni aktivno, i ne prihvataju načela predstavničke demokracije;

- briselski paradoks ukazuje na sve veće odbacivanje meritokracije, koja je itekako bila temeljna sastavnica naših liberalnih demokracija i čiji je zoran prikaz europska javna služba, u kojoj se zapošljavanje provodi na temelju iznimno teških testova. Odbacivanje bi moglo biti povezano i s nezadovoljavajućom primjenom načela meritokracije.

Istodobno svjedočimo širenju određenih obrazaca ponašanja. Razvijaju se različiti načini razmišljanja te kriza demokracije poprima i antropološku dimenziju.

1. Na razini pojedinaca dolazi, čini se, do degradacije uljudnosti, dijaloga i tolerancije, što se ne očituje samo u novim društvenim medijima nego se pojačava i algoritmima koji potiču polarizaciju. Ono što je sigurno jest da novi ton i način „diskusije” smanjuju kvalitetu demokratske rasprave, koja iziskuje kompromis, poštovanje prava manjina i prihvatanje pomirenja na političkoj razini.
2. S tim u vezi svjedočimo preobrazbi građana u potrošače prava i usluga, koji više ne tragaju za zajedničkom vizijom i zajedničkim ciljevima. Mnogi državu više ne smatraju okvirom za pronalazak ravnoteže između suprotstavljenih interesa, već strojem koji mora ispuniti očekivanja pojedinca i očekivanja „utemeljena u zajednici”. Fenomeni kao što je „kultura osvještenosti” odražavaju trend „uzimanja stvari u svoje ruke” i izravnog hvatanja u koštač s onime što se doživljava kao uvreda tako što se krivca potpuno odbacuje, odnosno „otkazuje”.
3. Na razini društva i politike prisutan je zabrinjavajući trend koji Levitzky i Ziblatt u svojoj knjizi *How democracies die* (Kako demokracije umiru) nazivaju *institutional hardball* ili beskompromisnom institucijskom igrom: nemilosrdno se i maksimalno koristiti zakonskim pravima koja vam pripadaju, bez obzira na posljedice koje bi to moglo imati za druge. Funkcionalna predstavnička demokracija iziskuje „uzajamnu toleranciju” i „institucijsku strpljivost” kao zaštitu od urušavanja zajedničke vizije i odustajanja od traženja kompromisnog rješenja. Nasilni prosvjedi protiv mjera povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 zabrinjavajući su simptom u tom kontekstu.
4. Valja spomenuti još jedan povezani fenomen koji Van Reybrouck opisuje u svojoj knjizi *Contre les élections* (Protiv izbora), a odnosi se na način na koji se demokracija danas odvija: vladavina novca u predizbornim kampanjama, umjetna polarizacija kako bi se demoniziralo drugu stranu, stalna manipulacija i medijska hajka oko pitanja imidža, slogan i kratkoročna perspektiva, stvaranje političke kaste stalnih političkih aktera, osjećaj isključenosti kod mladih i ambicioznih političara te sve veća razlika između kvaliteta potrebnih za pobjedu na izborima i onih potrebnih za upravljanje državom. Taj fenomen nije, naravno, ništa novo. Još je Mark Twain ustvrdio da „ako želimo saznati kakva je ljudska vrsta doista, u svojoj srži, trebamo samo promatrati kako se ponaša u vrijeme izbora”. Što bi rekao danas? Van Reybrouck tvrdi da je razlog za to prevelik naglasak koji se stavlja na izbore kao ključnu sastavnicu demokracije: „Uništavamo našu demokraciju ograničavajući je na izbore...”

1.2.2 Uzroci

Što je dovelo do ove situacije? Ne postoji jednoznačno objašnjenje, ali možemo pokušati utvrditi nekoliko ključnih čimbenika.

1. Na sastanku s predsjednikom Santerom 1995. kancelar Kohl govorio je o postupnom slabljenju društvenih struktura kao što su političke stranke (osobito velike glavne stranke), crkve i sindikati. „Ako te strukture propadnu, imat ćemo pravi problem demokracije”, dodao je. Kohlove riječi bile su svojevrstan nagovještaj, kao što se vidi iz današnjih zbivanja. Prednost tih struktura činjenica je da služe kao filter i forum za raspravu o suprotstavljenim zahtjevima i interesima. Ujedno osiguravaju minimum stabilnosti i potpore funkciranju demokracije i društva. To su snažno istaknuli i Levitzky i Ziblatt. U SAD-u, nakon Građanskog rata, demokrati i republikanci pronašli su zajednički jezik kad je riječ o ključnim pitanjima i djelovali su kao filtri za kontrolu ekstremista iz vlastitih redova.⁸
2. Jedan od izvora problema s kojima se susrećemo zasigurno leži u socioekonomskim preobrazbama koje su se odvijale u zapadnim zemljama od 60-ih godina 20. stoljeća. Novi izazovi pojavili su se s naftnom krizom, krizom socijalne države, dolaskom neoliberalizma i globalizacijom. Sve veći nemir i nezadovoljstvo vladaju međuglasačima koji traže brza rješenja, često na temelju velikih obećanja i povećanja sektorskih zahtjeva.
3. Globalizacija je činjenica i imala je mnoge pozitivne posljedice: sloboda kretanja ostvarena zahvaljujući jeftinijim zrakoplovnim kartama, rast trgovine, nove prilike, novi srednji sloj u zemljama u razvoju. Međutim, dovela je i do negativnih ishoda, barem za određene dijelove društva i slabije države. Rastuća nejednakost u društvima, koja je dokumentirana u brojnim studijama (no katkad i jednostavna percepcija rastuće nejednakosti), razorila je društva i prouzročila prezir kod društvenih slojeva u nepovoljnijem položaju, uključujući srednji sloj suočen s teškoćama. Valja napomenuti da su u vrijeme pojave liberalne demokracije njezini izabrani predstavnici i predstavnice mogli preraspodijeliti 5 % BDP-a, dok je danas to 50 % BDP-a. Stoga su ljudi još nezadovoljniji onime što je, prema njihovu mišljenju, nepravedna preraspodjela.
4. Jedna od posljedica takve situacije sve je veće odbacivanje elita koje ostvaruju velike koristi od otvorenih granica i globalnog svijeta. Globalizacija je stvorila strah od obespravljenosti i oduzimanja „identiteta” i neovisnosti pojedinca. Demokracija djeli u nacionalnim državama, no što ako one više ne mogu upravljati, donositi odluke, voditi gospodarstvo kako smatraju da bi trebale?

⁸ Nažalost, to se uzajamno razumijevanje temeljilo na obespravljanju crnaca u južnim državama. Počelo se rušiti otprilike u vrijeme kada je predsjednik Johnson progurao svoj paket zakona pod nazivom Veliko društvo (engl. *Great Society*), koji je doveo do temeljnih izmjena političkog okruženja i sve veće polarizacije između demokrata koji su gubili Jug i republikanaca koji su se sve više priklanjali desnicu.

5. Digitalna revolucija i širenje novih društvenih medija svakako su ubrzali takav razvoj događaja. Zahvaljujući njima pojedinci mogu izravno komunicirati i obznaniti svoju ljutnju i frustracije, bez filtara ili prepreka. Osim toga, ljudi iz svih dijelova svijeta mogu vidjeti kako ostali žive. No digitalna revolucija i društveni mediji ujedno olakšavaju širenje lažnih vijesti i poruka razdora, a time i manipulaciju demokratskim procesom, čemu smo svjedočili u skandalu u slučaju društva *Cambridge Analytica*.

1.2.3 Rješenja

Iz ove je analize teško izvući općenite zaključke. Međutim, već sada želimo upozoriti na ono što bi se moglo nazvati lažnim dobrim rješenjima. Kako je Einstein jednom izjavio: „Za svaki problem postoji rješenje koje je jasno i jednostavno i pogrešno.“

Na ovom ćemo mjestu navesti nekoliko takvih rješenja, zajedno s njihovim pojednostavljenim sloganima:

- izravna demokracija („kriva je predstavnička demokracija“)
- tehnokratsko iskušenje („kriva je demokracija“)
- populizam („krive su elite i njihovi politički predstavnici i predstavnice“)
- neliberalna demokracija („krive su oporba i manjine“).

Usto moramo uzeti u obzir aspekte kulture osviještenosti pod sloganom „krivi su drugi i njih je potrebno ušutkati“, koji se također može smatrati pojednostavljenim rješenjem.

Prikaz koji proizlazi iz analize čini se pomalo sumornim, no to je zato što smo se usmjerili isključivo na manjkavosti i nedostatke u našem sustavu te na zabrinjavajuće trendove. To je preuvjet za to da postavimo prava pitanja i napisljetu preporučimo mjere za reformu naše demokracije i njezinu prilagodbu modernom svijetu.

1.3 Izazovi u pogledu ispunjavanja očekivanja ljudi

Demokracija se prihvata ako funkcioniра tako da su suverenitet i krajnja vlast u rukama naroda (demokracija usmjerena na doprinos, engl. *input democracy*) i ako ostvaruje rezultate u korist tog naroda (demokracija usmjerena na rezultate, engl. *output democracy*). Rezultati mogu biti opipljivi ili neopipljivi.

1.3.1 Neopipljivi rezultati

Građani očekuju da će im demokracija omogućiti slobodu, sudjelovanje, zastupljenost i jednakost – jednakna prava – za sve. Ishodište je demokratskog društva postojanje različitih preferencija među građanima i vjerujemo da će to društvo uspjeti postići dogovore na najuključiviji mogući način. Demokratska društva moraju biti sustavi suradnje.

Od vlade se očekuje i da podliježe načelu vladavine prava, odlučuje o općem dobru u skladu s preferencijama većine istodobno poštujući interes manjina, stalno odgovara predstavnicima i predstavnicama građana i periodički se podvrgava njihovu odobrenju te da mirno napusti vlast kada izgubi povjerenje birača.

U Europi su jamstva slobode, poštovanja pojedinačnih prava i jednakosti u političkom sudjelovanju, koja su inherentna demokratskom sustavu, povezana i s pružanjem sigurnosti, u najširem smislu ljudske sigurnosti, kao i s očekivanjem napretka u pogledu društvene jednakosti.

Kad je riječ o rezultatima koje zahtijevamo od naše demokracije, možemo se zapitati povećava li Europska unija razinu zaštite svojih građana. Pod zaštitom mislimo na obranu sloboda građana u okviru jamčenja ljudske sigurnosti, razmatranje potiče li EU socijalnu sigurnost ili, upravo suprotno, razbija stare nacionalne okvire zaštite, a pritom ne doprinosi uspostavi snažnijih okvira. Možemo postaviti i nekoliko pitanja o tome kako EU može (i može li uopće) pomoći u smirivanju napetosti stvorenih oko ideje da je danas suverenitet ugrožen i unutar država i na međunarodnoj razini te kako može doprinijeti jačanju svoje sposobnosti donošenja odluka o zajedničkom dobru u globaliziranom svijetu.

1.3.2 Opipljivi rezultati

Opipljivi rezultati odnose se na politički sustav koji pruža prilike za razvoj, napredak u materijalnom smislu, traganje za srećom itd.

Socijalna zaštita i jednakost svih građana prvo nisu bili sastavni elementi liberalne demokracije u njezinim početcima, no u razdoblju nakon svjetskih ratova, osobito u Europi, postali su neodvojivo povezani s njom. Međutim, kvalitativni podaci i rezultati istraživanja ukazuju na dugoročno pogoršanje predodžbe javnosti o zaštiti i socijalnoj koheziji, na koje je dodatno utjecala velika recesija 2008. godine. Važno je napomenuti da se EU u tom kontekstu smatra posrednikom globalizacije i ne služi kao zaštita od njezinih rizika te mora pronaći načine i sredstva da ispravi tu predodžbu.

Unatoč formalnom poštovanju „europskog socijalnog modela” u najširem – i najužem – smislu tog pojma, Uniji se ne pripisuju konkretnе zasluge u pogledu njegove obrane. Neravnoteža između gospodarske politike Zajednice i jedinstvenog tržišta, sjedne strane, i tržišta rada i nacionalnih sustava socijalne zaštite, s druge strane, poprimila je dramatične razmjere. Tomu valja dodati i svijest o natjecanju koje se u okviru globalnog gospodarstva odvija s dionicima koji zanemaruju socijalnu dimenziju. Svi građani mogu svjedočiti situaciji u kojoj su privatni dionici (i države) koji su zgrnuli golema finansijska sredstva na način koji bi u EU-u bio nezakonit ujedno stekli moć definiranja gospodarskih trendova ili utvrđivanja novih uvjeta na tržištu rada. Neki od tih dionika, koji dolaze iz diktatorskih sustava i država s etičkim standardima koji su za svaku osudu čak su prisvojili izrazito simbolične sektore poput kulture i sporta.

Izazov upravljanja globalizacijom i poboljšanja našeg relativnog položaja u multipolarnom svijetu iziskuje veću snagu. **Dodjela nadležnosti i kapaciteta razini EU-u mora biti zajamčena kada se rezultati mogu ostvariti samo na toj razini ili kada su na razini EU-a potrebne dodatne mjere (u kontekstu podijeljene nadležnosti) kako bi se ostvarili dogovoreni ciljevi.** Znatan napredak mogao bi se ostvariti uporabom svih resursa sadržanih u Ugovorima, a takvih je mnogo. Nedavno doneseni europski stup socijalnih prava za sve Europoljane prvi je korak u tom smjeru. Zaštita okoliša i borba protiv klimatskih promjena dio su priča o velikom uspjehu EU-a, no rješavanje problema globalnog zagrijavanja zahtijevat će još veće udružene napore na svim razinama nego ostali izazovi u području okoliša i stvoriti nove izazove za naše demokratske procese, a o naporima koje je potrebno poduzeti u ostatku svijeta da i ne govorimo.

Prvi put u ovom stoljeću duboka bi kriza, kao što je pandemija bolesti COVID-19, mogla biti prilika za napredak. Učvršćena je unutarnja solidarnost u međunarodnom okruženju, a zajedničko upravljanje pristupom cjepivu može postati priča o uspjehu. Gospodarske odluke kojima se podupire oporavak presedan su u kvantitativnom, ali i institucijskom i političkom smislu. Unija strateški promiče kvalitativni pomak prema modelu održivog razvoja u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja u okviru Digitalne agende i zelenog plana, čime se povećava sigurnost ljudi, a time i potencijalno jača legitimitet europskog višerazinskog modela. Trenutačno se definira međunarodna dimenzija tih programa, i to na političkoj razini i raspodjelom sredstava iz novog jedinstvenog fonda za vanjsko djelovanje i razvoj (NDICI – Globalna Europa).

Prerano je govoriti o učinku i rezultatima. Uspjeh u tom području svakako bi doprinio jačanju kapaciteta našeg demokratskog sustava za poboljšanje općeg dobra u globaliziranom svijetu, dok bi neuspjeh ozbiljno ugrozio vjerodostojnost Unije.

Kako bi se osigurao uspjeh, glavna točka razmatranja mora biti učinak predloženih mjera na socijalnu pravdu. No to je područje zasad najslabija karika.

Unapređenje višerazinskog upravljanja u Europskoj uniji može dodatno učvrstiti Uniju kao demokratski sustav. Upravljanje mora imati određenu ulogu u tom postupku, a mreže se mogu proširiti i (proaktivno) osnažiti. To bi moglo doprinijeti smanjenju troškova sudjelovanja i poticanju demokracije EU-a. **Kako bi se ostvarili rezultati koje očekujemo od takve demokracije, načelo supsidijarnosti mora se primjenjivati u oba smjera.** Europska demokracija procjenjivat će se s obzirom na ispunjenje obećanja o održivom i pravednom razvoju u globalnom svijetu, uključujući socijalnu zaštitu.

1.4 Digitalni izazovi

Kao i svi ostali sustavi u kojima sudjeluju ljudi, i demokracije uvelike ovise o mogućnosti komunikacije. Prethodno ostvaren napredak u području komunikacijske tehnologije imao je značajan utjecaj na organizaciju ljudskih društava. Papir, tisk i masovni mediji bili su od ključne važnosti za pojavu i funkcioniranje demokracije. Isto vrijedi i sada: internet danas nudi potpuno drukčije načine komunikacije, što predstavlja nove izazove za naše demokratske sustave.

1.4.1 Stvaranje pristanka

Funkcija bilo kojeg političkog sustava jest **omogućiti mirnu i dobrovoljnu suradnju određene skupine** (koja se odlikuje internom kohezijom i zajedničkim interesom) kako bi se što više ljudskih resursa usmjerilo na napredak zajednice i osiguralo da je što manje ljudi neaktivno ili zaokupljeno neproduktivnim radom. Neaktivni su oni čije sposobnosti i talenti ostaju neiskorišteni. Neproduktivne su aktivnosti prisila, unutarnji sukobi, nužno i važno sprečavanje sukoba (primjerice nadzor) i nužno i važno rješavanje sukoba (primjerice pravosudni sustav).

Sve do nedavno glavni je rezultat suradnje među ljudima bio materijalne prirode, vezan uz djelatnosti kao što su proizvodnja hrane, goriva i robe. Društva su se organizirala kako bi u najvećoj mogućoj mjeri povećala produktivnost tih djelatnosti te su uspostavila institucije, poput skupina, plemena, sela, gradova-država, carstava, nacionalnih država i zajednica država, kako bi omogućila dobrovoljnu suradnju radi postizanja tih ciljeva. Demokracija je takva institucija.

Ona pomaže u ostvarenju ciljeva ispunjavanjem svojih triju zadaća: jamstvo poštovanja određenog skupa vrijednosti, osiguranje organizacije i funkcioniranja političke vlasti i ispunjenje potreba građana.

Sve su te institucije integrirane i njima se koordinira i upravlja s pomoću komunikacije – dijeljenjem ili razmjenom informacija. Mitovi, legende, religija i kultura informacije su s pomoću kojih su se vrijednosti **integrirale** u društvo. Navike, kalendari i ravnopravna komunikacija omogućili su **koordinaciju** aktivnosti u društvu. Zakoni, dekreti i odluke informacije su s pomoću kojih se **upravljalo** društvom.

To je razlog zašto **inovacije u pogledu komunikacijskih sredstava utječu na institucije koje ljudi uspostavljaju**, odnosno na veličinu i vrste tih institucija. Intelektualna revolucija u staroj Grčkoj ne bi se dogodila da nije bilo moguće zapisati ideje prethodnih generacija kako bi ih sljedeće generacije mogle razraditi. Rimsko Carstvo ne bi bilo moguće bez cestovne mreže koja je omogućila brzu komunikaciju kad je riječ o vojsci i prijevozu žitarica, ali i novcu, prenošenju vijesti, informacija o trgovini, kršćanskog evanđelja i, naravno, zapovijedi. Gutenbergova revolucija omogućila je tehnologiju za demokraciju većih razmjera.

Demokracija je vrlo učinkovit način organizacije društva jer stvara **pristanak na upravljanje**, čime se smanjuje opterećenje koje iziskuje uporaba sile. Pristanak iziskuje komunikaciju – kako bi se vladajuće informiralo o pitanjima i problemima naroda i kako bi narod bio upoznat s idejama, planovima i odlukama vladajućih te kako bi mu se omogućilo sudjelovanje u donošenju odluka. Kako jasno pokazuje teorija informacija, zajedničke vrijednosti, kontekst i pitanja od zajedničkog interesa olakšavaju komunikaciju. Ako je više ljudi bolje informirano, uključeno je više snage uma. Međutim, informacije i komunikacija također mogu dovesti do neslaganja i pojačati ga. Stoga je slobodna i otvorena rasprava važna za sučeljavanje različitih ideja i stajališta, osobito u društвima s visokim stupnjem komunikacije⁹.

Budući da su oblici informacijske tehnologije tada bili manje razvijeni, rani demokratski procesi bili su ograničeni na male zajednice i skupine, primjerice odluke o tome koji će obrtnik predsjedati udruženjem. Zahvaljujući izumu jeftinog papira i tiska upravljačke su strukture mogle početi funkcionirati na osnovi vjerodostojnog papirnatog traga, pisanih odluka, transparentnih zapisnika itd. Hijerarhije u predstavničkim demokracijama mogle su se oslanjati na pouzdanu komunikaciju između različitih razina. Povrh toga, ljudi su se mogli bolje informirati i mogao se uspostaviti širi zajednički kontekst i utvrditi šira pitanja od zajedničkog interesa nego što se to moglo na usmeni način. Usto, informiranje se moglo odvijati pomoću pisanih zakona i kodeksa (o općim pitanjima), knjiga (o općem znanju) i novina (o aktualnim zbivanjima). Tek nakon što su papir i tisk postali široko dostupni politički su sustavi u Europi mogli započeti prelazak sa srednjovjekovnih, aristokratskih, feudalnih, hijerarhijskih sustava na demokratske sustave velikih razmjera.

Demokracija iziskuje dobru vertikalnu komunikaciju – onih kojima se vlada, onih koji vladaju i razina koje postoje između njih. Usto, demokracija iziskuje dobru horizontalnu komunikaciju svih članova društva kako bi se utvrdio zajednički kontekst i pitanja od zajedničkog interesa. Obje su dimenzije moguće zahvaljujući tehnologijama koje se zasnivaju na papiru, tisku i emitiranju u tradicionalnim medijima.

⁹ Habermas to naziva „teorijom diskursa u demokraciji“ – <https://doi.org/10.1017/UPO9781844654741.008>

Internet je u početku obećavao čak i više demokratizacije. Kada se tek počeo razvijati u hipijevskom okruženju južne Kalifornije, činilo se da će otvoriti vrata svojevrsnoj tehnološkoj utopiji u kojoj bi se dobro informirani i dobro povezani građani mogli koristiti tehnologijom kako bi demokraciju učinili izravnijom, ostvarili bolju međusobnu komunikaciju i komunikaciju sa svojim predstavnicima i predstavnicama i neposrednije izrazili svoje preferencije. Neki od tih ciljeva zaista su i ostvareni zahvaljujući internetu: građani se mogu mnogo bolje informirati, mnogo jednostavnije povezivati s drugima i donositi mnogo utedeljenije odluke. No prvotna obećanja o stvaranju tehnološke utopije nisu ispunjena.

1.4.2 Demokracija u dobu papira

Količine papira i tiskarskih strojeva bile su ograničene. **Ograničen pristup komunikaciji** poticao je **kvalitetu** sjedne i **koheziju** s druge strane. Nisu svi mogli objavljivati knjige ili se pojavljivati na televiziji. To je bilo rezervirano samo za neke – u idealnom slučaju za elitu. Sustav **čuvara** – urednika – brinuo se za to da neke ideje završe u tisku, a neke ne. Svatko je možda imao jedan glas, ali nije svatko bio u mogućnosti na taj glas i utjecati. Broj novina, televizijskih kanala i radijskih postaja bio je ograničen, a taj je manjak također doprinosisio **koheziji**. Samo su masovni mediji mogli utvrđivati **pitanja od zajedničkog interesa i zajednički kontekst** – cijela je država gledala iste vijesti na televiziji i imala otprilike istu predodžbu o onome što se događalo.

Informacije i komunikacija važan su, **no ne i dovoljan preduvjet** za stvaranje demokracije. Centralizirana uporaba informacijske tehnologije ujedno osnažuje centralno usmjerene i nedemokratske režime, barem sve dok moć tehnologije ne postane dostupna „narodu” i dok je „narod” ne bude spreman upotrebljavati. No ta se spremnost može razlikovati ovisno o kulturi. Ona je mnogo izraženija u društвima koja su u većoj mjeri individualistička, kao što je zapadno, a manje u onima koja su u većoj mjeri kolektivistička, poput azijskog.

Nedostatak informacija također je **išao u prilog predstavničkoj demokraciji**. Građani su samo u iznimnim slučajevima mogli izravno komunicirati s vladajućom razinom, primjerice putem referendumu i izbora. Značajnija komunikacija bila je ograničena na predstavnike i predstavnice, što je dovelo do filtriranja ideja i izabiranja tih predstavnika i predstavnica na temelju zasluga.

U demokraciji svaka osoba ima jedan glas, ali na njega utječe medijska elita koja usko surađuje s političkom elitom. Uz pristanak naroda i odlukom naroda demokracijom bi zapravo upravljao savez intelektualnih i političkih elita. Demokracije su obuhvaćale jedinstven komunikacijski prostor u kojem ljudi govore istim jezikom i izloženi su istim informacijama. Ti su čimbenici omogućili zajedničku raspravu demokratske zajednice.

Odabir osoba i ideja prema zaslugama omogućio je sustave predstavničke demokracije u kojima je narod taj koji vlada, ali i dalje postoji pozitivan odabir čelnih osoba i vodećih ideja. Oskudnom i uređenom komunikacijom koja se odvijala putem ograničenog broja kanala ujedno se podupirao model stabilnih i relativno velikih političkih stranaka, a svaka od njih imala je pristup malom broju medija čija se ideologija poklapala s njihovom. No to nije bio savršen ni potpuno pravedan sustav.

1.4.3 Demokracija u digitalnom dobu

Internet je manjak informacija i komunikacije – koji je bio ključan element za pokretanje pozitivnog odabira u demokracijama – zamijenio viškom. Svatko i dalje ima jedan glas, no svatko može imati i televizijski kanal (na YouTubeu), novine (na WordPressu) i biti urednik (preporučivati članke na Facebooku). Simbioza starih političkih stranaka i starih medija stvar je prošlosti, kao i hijerarhije i odabir na temelju zasluga koji su proizlazili iz rasprava u zajedničkom komunikacijskom prostoru, a nestao je i sustav u kojem oni sposobniji imaju veće pravo glasa. Pritom postoji jedna iznimka: **tehnološka društva sada imaju nezapamćenu moć.**

Internet je individualizirao komunikaciju i pristup informacijama i na taj je način doprinio dalnjem **uništenju zajednica** koje su predstavljale temeljne elemente društava većih od obitelji. Sve je manje potrebe da se pojedinac uključi u stvarnu zajednicu, kao što su selo ili sindikat lokalne tvornice, kako bi dobio ili pružio pomoć i potporu. Osim toga, internet je stvorio nejednakosti između digitalno pismenih, uglavnom mladih i stručnjaka iz urbanih područja, i starijih, koji su često iz ruralnih područja i digitalno nepismeni.

Internet usto uništava koncepte daljine i **lokalnosti**. Ljudi su u prošlosti komunicirali s osobama iz vlastitog sela, župe, gradske četvrti ili društvenog sloja. Zahvaljujući masovnim medijima prostor za komunikaciju proširio se na osobe koje govore istim jezikom, dok internet uklanja i te prepreke. Komunikacija s ljudima iz susjedne zgrade sada je jednako jednostavna kao i s onima na drugom kontinentu. Automatizirano prevođenje i prevođenje u stvarnom vremenu ruše čak i jezične barijere.

Internet ne ometa samo djelovanje medija nego doprinosi i **poremećajima u političkim strankama**, koje se već suočavaju s izazovima koje donose promjene u društvenim strukturama industrijskih društava. Političke stranke ustvari su također organizacije koje se temelje na informacijama. One se pomoću informacija (bilteni, programi, govor) osnivaju i na temelju njih djeluju. Simptomi krize demokratske političke stranke uključuju smanjenje udjela glasova za tradicionalne stranke (u proporcionalnim sustavima) i lakoću osnivanja novih političkih stranaka.

Personalizirani algoritmi (koje pokreću rašireni i brzorastući oblici umjetne inteligencije) koji određuju koje će medije i vijesti pojedinac pratiti (a koji su često odraz vlastitih stajališta) mogli bi ozbiljno ugroziti Habermasovo poimanje „javne“ i „zajedničke“ sfere i dovesti do njezine daljnje fragmentacije. Taj se trend pojačava prekomjernim dotokom informacija, zbog čega je teško odabrati vjerodostojne izvore i može doći do nedoumica.

Meritokratske intelektualne elite čiji je glas imao veću težinu u tradicionalnim demokracijama oslabljene su, dok se danas na položaju s kojeg mogu upravljati društвima u skladu s vlastitim vrijednostima i uvjerenjima nalaze malobrojni **čelnici velikih internetskih poduzeća**. Oni podešavanjem algoritama i uređivanjem preglednika s tekućim vijestima na platformama kao što su Facebook, Twitter i YouTube i prilagođavanjem rezultata pretraživanja na Googleu mogu pogurati društva u smjeru koji smatraju primjerenim. Potrebno je donijeti propise kako bi se takvo stanje ublažilo i kako bi se kontrolirala moć tih poduzeća, barem u EU-u. Akt o digitalnim uslugama i Akt o digitalnim tržištima korak su u tom smjeru.

Situacija u kojoj se nalazimo nije ništa novo – elita je uvijek imala mogućnost oblikovati kulturu određenog društva imenovanjem medijskih urednika i sponzoriranjem kulturnih i umjetničkih djela.

No sve do danas članovi tih elita bili su ljudi koji aktivno sudjeluju u lokalnim zajednicama i društvenom životu nekog grada ili države. S druge strane, današnje utjecajne elite čini šačica poduzetnih internetskih moćnika koja, uz par prilagodbi algoritma, može utjecati na izbore i politike.

Kada je u prošlosti dolazilo do radikalnih promjena komunikacijskih sredstava, primjerice uslijed Gutenbergove revolucije, postojeće su se hijerarhije i elite mogle dovesti u pitanje. No te dvije društvene institucije time nisu nestale, nego je došlo do njihova restrukturiranja. S druge strane, internetska civilizacija tek treba razviti novu infrastrukturu za demokraciju i pronaći način za utvrđivanje poretku ideja i osoba prema zaslugama. U međuvremenu je potrebno podupirati utemeljenu javnu raspravu, i to tako što će se podržavati kvalitetni mediji i dati više prostora stručnjacima i činjenicama nego mišljenjima laika. Društvene medije potrebno je upotpuniti snažnijom ulogom profesionalnih medija.

1.4.4 SWOT analiza

Komunikacijska infrastruktura na kojoj su se tradicionalno temeljila demokratska društva i koja je omogućila funkcioniranje demokracija drastično se promijenila. Stanje se vjerojatno neće vratiti na staro. U nastavku se analizira novo komunikacijsko okruženje koje je nastalo kao rezultat digitalne revolucije.

Prednosti	Nedostatci
Mnoštvo informacija, pristup znanju za sve.	Nema kontrole medija.
Jednostavna komunikacija s bilo kime.	Nema odabira na temelju predstavnštva.
Jednostavno utvrđivanje javnog mnijenja.	Dezinformacije.
Slobodan pristup idejama.	Mjehurići informacija (engl. <i>information bubbles</i>).
	Uništeni zajednički prostori za raspravu.
	Atomizacija društva bez pojedinačne odgovornosti.
	Autoritarizam „velikog brata”.

Prilike	Prijetnje
Bolje informirani ljudi preuzimaju više osobne odgovornosti.	Konzentracija moći u malom broju poduzeća. Tehnologija kao alat nekog autoritarizma.
Izravna demokracija, e-referendumi, javna savjetovanja.	Vrli novi svijet.
Participativno upravljanje.	Uporaba tehnologije u svrhu potpore anarhiji.
Globalna suradnja i umrežavanje.	Gubitak ravnoteže u društvu između javnog i privatnog, lokalnog i globalnog.
Izgradnja globalne zajednice.	

Zahvaljujući internetu, građanima su informacije i znanje dostupniji više nego ikada prije. Na taj se način građane osnažuje, no isto tako imaju dojam da je ta „snaga“ tek privid koji proizlazi iz iluzije informiranosti i znanja. Stoga postoji opasnost da se zajednički prostor za raspravu unutar nacionalne države zamijeni individualiziranim uporabom informacija i stvaranjem skupina istomišljenika na društvenim medijima. Za razliku od povjesnih zajednica, „mjeherići“ na internetu ne doprinose stvaranju osjećaja pripadnosti, dužnosti ili odgovornosti na kojima bi se izgradila solidarnost i uspostavilo povjerenje među članovima. To se povjerenje ne može iskoristiti kao temelj za stvaranje povjerenja u većim zajednicama. Zajednički je kontekst slabiji, manje je pitanja od zajedničkog interesa, a nacionalni ili jezični prostor u manjoj mjeri služi kao granica. Nove hijerarhije i elite tek će se uspostaviti.

Moramo razumjeti izazove s kojima se suočavamo. Nacionalne, regionalne i lokalne zajednice koje su održavale vrijednosti na kojima se temelji demokracija nestaju. Demokracije su ostavljene da same štite vrijednosti na kojima se zasnivaju. Unatoč tim negativnijim posljedicama vezanima uz dolazak interneta, postoje i goleme prilike. Internet je umnogome poboljšao suradnju u gotovo svim područjima, od znanosti do umjetnosti. Moramo pronaći načine da ga dobro iskoristimo i u političkoj sferi.

1.5 Izazovi kao prilike

Floskula je svaku krizu nazvati prilikom, no kad je riječ o reaktivnim sustavima, to je zaista slučaj. Demokracija je politički sustav u kojem se izričito tvrdi da bi uporabu sile trebalo svesti na najmanju moguću mjeru i da oni koji su na vlasti trebaju biti „iz naroda i za narod“. U demokratske političke i upravljačke strukture ugrađeno je uvjerenje da sustav treba odgovarati na pritiske i izazove. Rezultat je toga činjenica da se demokracija od svojih početaka prilagođava izazovima. Iako su neka načela ostala ista još od slavnih revolucija kao što su engleska, američka ili francuska, današnje politike uvelike se razlikuju od onih prije tristo ili četiristo godina. To daje razlog za optimizam kad je riječ o tome kako bi se demokracije mogle prilagoditi spomenutim izazovima. Na kraju, ali ne manje važno, sama Konferencija o budućnosti Europe nastojanje je da se poboljša demokracija u Europi i odgovori na te izazove.

Konkretno, može se smatrati da uslijed digitalnog izazova zastarijevaju ideje lokalnosti i regionalnosti – uništavanjem koncepata prostora, udaljenosti i lokalne zajednice. No individualizacija zapadnog društva dogodila se mnogo ranije, kada su započele migracije iz sela i malih gradova u veće gradove i kada su neosobne socijalne usluge zamijenile lokalne dobrotvorne organizacije, dobrosusjedsku pomoć i povezanost šire obitelji. Ako su društveni mediji na internetu išta dokazali, onda je to činjenica da je ljudima potrebno međusobno povezivanje, druženje. Dimenzija društvenih medija u okviru digitalne revolucije ima mnogo manjkavosti, ali služi kao dokaz da se ljudi i dalje žele povezivati jedni s drugima.

Digitalni dio Konferencije o budućnosti Europe pokazuje kako se internet može upotrijebiti za spajanje ljudi i kako premošćuje vertikalnu udaljenost i hijerarhije moći, kao i horizontalnu, zemljopisnu i jezičnu udaljenost među građanima Europe. Sve bi se organizacije, no možda osobito OR, mogle osloniti na ljudsku potrebu za povezivanjem i uspostaviti digitalnu razinu zajednice nadovezujući se na izvrsnu mrežu lokalnih i regionalnih politika. Marvin Minsky, jedan od pionira računarstva, rekao je da je računalo poput violine – ovisi o onome tko se njime koristi i što će s njime učiniti. To vrijedi i za internet, upravljanje i politiku. Našoj je demokraciji potrebna nova infrastruktura utemeljena na internetu, no ona se neće stvoriti sama od sebe. To je zadaća za tehnološka i društveno-znanstvena istraživanja, ali iziskuje i praktične eksperimente i političku hrabrost te inicijative kao što je aktualni akcijski plan EU-a za demokraciju.

U tom kontekstu obrazovanje ima važnu ulogu u poboljšanju razumijevanja i poticanju razvoja demokracije kroz poučavanje i istraživanje. Sveučilište je europski izum koji se proširio svijetom. Sveučilišta su „prirodno“ europska kad je riječ o načinu na koji prakticiraju europsko građanstvo i poučavaju o njemu. Nedavno smo, tijekom pandemije bolesti COVID-19, ponovno otkrili temeljne vrijednosti istine i znanosti, a s obzirom na nove izazove s kojima se demokracija suočava, sveučilišta imaju još veću odgovornost kad je riječ o odupiranju pokušajima ugrožavanja stalne potrage za istinom, vrijednosti znanosti i važnosti razuma i slobodnog znanstvenog ispitivanja. Naša civilizacija ovisi o tim temeljnim vrijednostima, a obrazovanje je jedan od načina na koji te vrijednosti možemo zaštititi.

2 EUROPSKE INTEGRACIJE: USPJEŠAN POKUŠAJ DEMOKRACIJE SUOČEN S NOVIM IZAZOVIMA

2.1 Uvod

U prethodnom je poglavlju bila riječ o demokraciji općenito. Sada je vrijeme da se pozabavimo konkretnijim pitanjem **europske demokracije**. Europsku uniju čine demokratske države. Demokratska narav tih država ono je što nazivamo „demokracijom *u Europi*“. Na nacionalnoj razini, kao model demokratske organizacije u Europi prevladava parlamentarni sustav u kojem se vlade sastavljaju na temelju izabrane većine u parlamentu. Države članice istodobno su preuzele razne načine organizacije lokalne i regionalne demokracije, ovisno o tome jesu li savezne ili unitarne države i u kojoj su mjeri regionalizirane ili decentralizirane. Ovdje vrijedi opći opis predstavničke demokracije: način na koji je demokracija organizirana na nacionalnoj i podnacionalnoj razini u nadležnosti je samih država članica. No, s obzirom na to da su države članice dio europskog sustava upravljanja, način na koji su te razine povezane s EU-om ujedno je pitanje od općeg europskog interesa.

Ovdje je naša pozornost ponajprije usmjerenja na to koliko je sama Europska unija demokratska, odnosno na ono što nazivamo „demokracijom *Europe*“. Kako bismo to procijenili, potrebno je razmotriti temelje i razvoj EU-a kao političkog sustava i sustava upravljanja. Stoga je prvi dio ovog poglavlja posvećen pitanju kako je projektom europskih integracija, nastalim nakon Drugog svjetskog rata, uveden novi način razmatranja odnosa među državama. Europske integracije utemeljene su na vrijednostima i konceptima liberalne demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. U drugom dijelu istražuje se kako sâm EU funkcioniра kao svojevrsna „transnacionalna demokracija“ i s kojim se izazovima danas suočava. U zaključku se navodi da je EU tijekom godina razvio nov i sofisticiran sustav demokratskog upravljanja koji je jedinstven u svijetu i koji se temelji na dvojnoj prirodi EU-a: on je unija država i unija naroda.

2.2 Priroda europskih integracija

2.2.1 Novipravac nakon Drugog svjetskog rata

Europska unija osnovana je nakon Drugog svjetskog rata kako bi se zaustavilo ratovanje europskih država i postavili temelji za sve tješnju uniju njezinih naroda koja se zasniva na poštovanju ljudskih prava i demokracije, kao i za razvoj gospodarskog blagostanja. Europske države stoljećima su međusobno ratovale. U razdoblju od 75 godina Njemačka i Francuska sukobile su se u Francusko-pruskom te Prvom i Drugom svjetskom ratu. Izgubljeni su nebrojeni milijuni života, a razmjeri uništavanja imovine bili su golemi. Usponom staljinizma, fašizma i nacizma uništeno je svako poimanje ljudskih prava i demokracije. Europa je postala pozornica genocida.

Čak i prije nego što je 1945. rat okončan porazom Njemačke i Japana, mislioci su se pitali kakva bi trebala biti Europa koja će zamijeniti onu koja je dovela do kataklizme, uništenja i neizmjerne patnje. Među njima je bilo onih koji su se vodili političkim idealima europskog pokreta, koji od 19. stoljeća promiće viziju Europe utemeljene na sve tješnje povezanoj uniji njezinih naroda. Iz tog su pokreta potekli utemeljitelji EU-a Schuman, Adenauer i De Gasperi, koji su nakon rata dobili priliku svoju viziju provesti u djelo. U tim ih je nastojanjima podupro Francuz Jean Monnet, koji je svojim tehnokratskim vještinama doprinio provedbi njihove vizije. Monnetova je ideja bila da se materijali potrebni u svrhu ratovanja (ugljen, čelik i atomska energija) stave pod nadzor nadnacionalnog tijela, odnosno Visokog tijela, prethodnika današnje Europske komisije, koje je blisko surađivalo s Vijećem ministara sastavljenim od predstavnika vlada država članica. To je dovelo do osnivanja Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) početkom 50-ih godina 20. stoljeća.

Rasprave koje su se odvijale u ranim fazama obuhvaćale su radikalnije ideje, uključujući one europskih federalista kao što su Alexandre Marc i Denis de Rougement, koji su europsko jedinstvo smatrali aspektom šire revolucionarne preobrazbe europskih društava u smjeru personalističkih i radikalno federalističkih zamisli (taj su sustav nazvali *le fédéralisme integral*), no tadašnji su ih vodeći državnici odbacili smatrajući ih previše revolucionarnima. Neuspjeh Europske političke zajednice i Europske zajednice za obranu u francuskoj skupštini 1954. okončao je svaku ideju o prelasku na model Sjedinjenih Europskih Država. Konferencija u Messini 1955. stavila je naglasak na gospodarsku integraciju, a dvije godine kasnije dovela je do osnivanja Europske ekonomске zajednice i EURATOM-a potpisivanjem Ugovora iz Rima. Napetosti između nadnacionalnog i međuvladinog elementa do danas su ostale odrednica europskih integracija. Još ćemo se vratiti na postupan razvoj novog europskog modela koji čini inovativnu kombinaciju obaju elemenata.

2.2.2 Integracija utemeljena na vrijednostima i vladavini prava

Bez obzira na sastav koji su promicali različiti protagonisti i na to koliko je krvudav bio put europskih integracija, projekt se temeljio na nekoliko specifičnih značajki koje su bile zajedničke europskim državama. To su, među ostalim, nasljeđe grčko-rimskog prava i filozofije, židovsko-kršćansko poimanje ljudskog dostojanstva i preoblikovanje tih vrijednosti tijekom reformacije, prosvetiteljstva i industrijske revolucije. Nažalost, te su zemlje dijelile i iskustvo neprekidnih prethodno spomenutih ratova.

Europska unija pomogla je zaustaviti te cikluse sukoba, rata i represije, što je možda njezin najveći uspjeh. Od 1945. u zapadnoj Europi nije bilo velikih ratova. EU je doista bio snažan čimbenik u okončavanju stoljetnog sukoba u Sjevernoj Irskoj i imao je važnu ulogu u prelasku s diktatura na demokracije u južnoj Europi – Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj. Bio je i značajan čimbenik u nastojanju da se okončaju ratovi na Balkanu 90-ih godina 20. stoljeća s obzirom na to da je ulazak u miran i prosperitetan EU snažno privlačio države bivše Jugoslavije. Osim toga, EU je bio važan kao model za bivše komunističke zemlje istočne i srednje Europe nakon raspada Sovjetskog Saveza početkom 90-ih godina 20. stoljeća.

Međutim, uloga EU-a nije bila samo osiguranje mira, koliko god je taj element bitan. Pored osiguranja da više neće doći do ratova u Europi, velika moralna vizija osnivača obuhvaćala je promicanje ljudskih prava, vladavine prava i liberalne demokracije na temelju apsolutnog dostojanstva svakog ljudskog bića. Nacizam, fašizam, ali i komunizam pogazili su ideju ljudskog dostojanstva. „Narodne demokracije” u okviru SSSR-a bile su daleko od demokratskih. Istinskim je demokracijama potreban funkcionalan pravni sustav i sustav ljudskih prava. Vijeće Europe, osnovano 1948., postavilo je temelje tih koncepcata putem raznih konvencija i povelja, no Europska unija otišla je korak dalje uspostavivši vlastiti pravni sustav preko Suda EU-a.

Model gospodarskog i društvenog napretka

Europski model doveo je i do gospodarskog boljstva i solidarnosti. Gotovo da nema sumnje da je oporavak Europe nakon rata, koji se odvijao uz pomoć Marshallova plana, postavio temelje za prosperitetne socijalne države u poslijeratnom razdoblju. Taj je oporavak prvočno išao u prilog onome što je Alan Milward nazvao „europskim spašavanjem nacionalne države”. Nacionalne države doista su nastavile djelovati kao demokratske države, a EU je jamčio njihovo daljnje postojanje. No nova grupacija država u srcu Europe, izvorno sastavljena od njih šest, također si je međusobno pomagala u ostvarivanju rasta i blagostanja. Zajednica je privlačila sve više država i počela se širiti, počevši s Ujedinjenom Kraljevinom, Irskom i Danskom 1973., nakon kojih su uslijedile Grčka 1981. te Španjolska i Portugal 1986., zatim Austrija, Finska i Švedska 1995., a od 2004. nadalje Zajednica se otvorila središnjoj i istočnoj Europi, Cipru, Malti, Rumunjskoj, Bugarskoj i Hrvatskoj. Pripadnost EU-u smatrala se rješenjem za prelazak na demokraciju te postizanje blagostanja i socijalne zaštite.

Tako su europske integracije postale snažna sila koja potiče društveni i gospodarski razvoj i gotovo da nema sumnje da su uspostava jedinstvenog tržišta 1993. i usvajanje jedinstvene valute koje je uslijedilo donijeli znatne gospodarske koristi državama članicama i njihovim građanima. To je osobito vidljivo u zemljama na europskoj periferiji, kao što su Irska, Grčka, Portugal i dijelovi Španjolske i Italije, čiji se razvoj podupire s pomoću europskih regionalnih i kohezijskih fondova. U toj je skupini država članica možda najistaknutiji primjer takve preobrazbe Irska, koja se iz jedne od najsiromašnijih europskih zemalja pretvorila u jednu od najbogatijih. Takve gospodarske koristi ponovno su postale jasno vidljive nakon kruga proširenja u kojem su integrirane zemlje koje su se početkom 21. stoljeća oslobodile komunizma. Uspjeh koji je europski projekt ostvario u tom pogledu može se mjeriti željom za pristupanjem određenih susjednih zemalja – preostalih država na Balkanu, pa čak i Turske i Maroka.

EU je nailazio na teškoće suočen s globalizacijom, koja je donijela koristi i izazove, no gotovo da nema sumnje da EU djeluje kao svojevrstan zaštitnik koji svojim članicama pomaže da lakše prevladaju vanjske izazove. Bez integriranije Europe pojedinačnim bi zemljama bilo mnogo teže suočiti se s tim izazovima, čak i velikim gospodarskim silama kao što je Njemačka.

2.2.3 Regionalna i lokalna demokracija: ključni čimbenik europske demokracije

Kao što je rečeno u 1. poglavlju, liberalna predstavnička demokracija razvila se s pojavom nacionalne države, a s pomoću europske „transnacionalne demokracije“ uveden je novi način kojim će se to uređenje nadopuniti. Međutim, od 80-ih godina 20. stoljeća povećava se svijest o drugim oblicima demokracije kao što su regionalna i lokalna. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe, ogrank Vijeća Europe, izradio je važne dokumente kao što je Europska povelja o lokalnoj samoupravi, u kojoj se prepoznaje demokratski legitimitet lokalne uprave, čije je ovlasti katkad potrebno zaštititi od zadiranja nacionalne (ili regionalne) razine vlasti. S pomoću načela supsidijarnosti, utvrđenog u Ugovorima, ta je ideja u EU-u dodatno razrađena, kako je opisano u nastavku i u 3. poglavlju. Sve više raste svijest o potrebi za premošćivanjem jaza kad je u pitanju povjerenje između institucija EU-a i građana. U tom se kontekstu pozivalo podnacionalna tijela te regionalne i lokalne političare i političarke da, kao politički akteri koji su najbliži građanima i koji uživaju najviše povjerenja, sudjeluju u postupku donošenja politika EU-a. U vrijeme održavanja međuvladine konferencije u Maastrichtu opsežnom mobilizacijom regija diljem Europe nastojalo se uključiti neki oblik treće upravljačke razine EU-a kako bi se regijama osigurala čvrsta ustavna uloga u donošenju odluka u EU-u. Taj je pokušaj bio neuspješan dijelom zbog toga što bi se državama članicama nametnula obveza opsežnog usklađivanja upravljačkih struktura.

Kompromisno rješenje bila je uspostava Europskog odbora regija (OR) kao savjetodavnog tijela koje ima isti ustavni status kao i Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO). Unatoč tomu, OR se razvio u znatno drukčijem pravcu od EGSO-a. Kao prvo, OR se sastoji od izravno izabranih regionalnih i lokalnih političara i političarki te stoga ima demokratski legitimitet koji EGSO-u nedostaje. Kao drugo, nakon Ugovora iz Lisabona njegova institucijska uloga i funkcije dobine su na važnosti i sada je OR, zajedno s Europskim parlamentom i nacionalnim parlamentima, „čuvar“ načela supsidijarnosti, koji ima pravo i obvezu pred Sudom štititi supsidijarnost i svoja posebna prava. Kao treće, OR predstavlja razinu demokracije najbližu europskim građanima. Iako je malo vjerojatno da će se njegov ustavni status drastično izmijeniti (to bi zahtjevalo opsežnu izmjenu Ugovora), u okvirima uspostavljenima u važećim Ugovorima i dalje ima prostora za proširenje uloge OR-a.

Konačno, valja spomenuti i razne eksperimente u području prekogranične suradnje diljem Europe kojima je izmijenjen središnji položaj nacionalne države i potaknuta šira europska perspektiva u pogledu javnih pitanja. U tom kontekstu postoji potencijal za daljnje eksperimentiranje u pogledu demokratskog upravljanja i pronalazak novih načina za rješavanje problema koji nadilaze granice. U tom području OR nije pokazao samo kreativnost nego i znatan utjecaj na europsko zakonodavstvo. Uspostava Europskih grupacija za teritorijalnu suradnju (EGTS) kao pravnog subjekta 2006. bila je izravan rezultat zakonodavnog prijedloga OR-a. U okviru EGTS-a regionalne i lokalne vlasti mogu surađivati preko granica u svojim područjima nadležnosti, a da im pritom nije potrebno prethodno odobrenje država članica EU-a. To je važan korak u unapređenju europskih integracija. Danas postoji više od 80 EGTS-ova. Zanimljiv je primjer i Sporazum na Veliki petak sklopljen 1998. u Sjevernoj Irskoj, kojim je osnovan skup institucija, dijelom po uzoru na one u EU-u, u cilju rješavanja sukoba u Sjevernoj Irskoj između Republike Irske i Ujedinjene Kraljevine. Sporazum je bio moguć zbog toga što su Irska i Velika Britanija istodobno bile članice EU-a. Protagonisti sukoba stoga su mogli razviti nove načine promišljanja o pojmovima kao što su nacionalni suverenitet, državno područje i, dakako, granice. To je sada, naravno, dovedeno u pitanje zbog Brexita i problema u pogledu kopnene granice između obaju dijelova Irske.

2.3 Početak novog oblika europske transnacionalne demokracije¹⁰

Demokracija na europskoj razini sustav je provjere i ravnoteže, u kojem se odražava dvojna priroda EU-a: unija država i naroda, kao i građana. Sustav se postupno razvijao tijekom godina, u skladu s metodom Jeana Monneta utemeljenom na malim koracima i funkcionalnoj reformi.

Povijest bi se drukčije pisala da su projekti Političke zajednice i Zajednice za obranu osmišljeni uz Europsku zajednicu za ugljen i čelik 50-ih godina 20. stoljeća bili uspješni. U tom bi se slučaju EU možda razvio u smjeru savezne države, u obliku Sjedinjenih Europskih Država. Mislioci kao što je Altiero Spinelli pokušali su oživjeti tu ideju 80-ih godina 20. stoljeća. Iako to nije dovelo do temeljite promjene smjera, imalo je nedvojben utjecaj u smislu jačanja saveznih elemenata sustava EU-a kao što je, primjerice, put prema potpunom suodlučivanju Europskog parlamenta i Vijeća. Međutim, snažan otpor koji su pružili de Gaulle i mnogi drugi ističući ključnu ulogu nacionalnih država u procesu europskih integracija izazivao je stalne kreativne napetosti unutar sustava i doveo do razvoja novog oblika političkog entiteta.

EU nije država kao Francuska ili Njemačka, ali nije ni jednostavna međunarodna organizacija poput NATO-a ili UN-a. Odstupa od realističnog vestfalskog modela međunarodnih odnosa, prema kojem države posjeduju Bodinov model¹¹ apsolutnog i nedjeljivog suvereniteta. Takvo poimanje države u najboljem slučaju omogućuje uspostavu organizacija u okviru suverenih država, što se obično naziva međuvladinim sustavom donošenja odluka (engl. *intergovernmentalism*). U Monnetovu se pristupu to izbjegavalo: on je bio usredotočen na to kako države mogu dijeliti funkcije kao što su proizvodnja ugljena i čelika udruživanjem suvereniteta. To je dovelo do niza pragmatičnih koraka koji se temelje na cilju stvaranja sve tješnje povezane unije naroda. Stoga su se u Monnetovoj metodi izbjegavali sukobi oko suvereniteta svojstveni „visokoj“ politici te se njome omogućila uspostava novog jedinstvenog pravnog poretku.

2.3.1 Čudesan put prema novom pravnom poretku

Valja se prisjetiti ključnih koraka zahvaljujući kojima je Unija tijekom godina pretvorena u novi pravni poredak:

- osnivanjem EZUČ-a 1952. uveden je pojам podjele suvereniteta. To je jasan odmak od vestfalskog i Bodinova modela gdje se suverenitet smatra nedjeljivim, vrhovnim i apsolutnim i povezanim isključivo s nacionalnom državom. Upravljanje politikama u području ugljena i čelika preneseno je na novu Zajednicu, a veliku ulogu pritom je imalo novoosnovano nadnacionalno „Visoko tijelo“, prethodnik današnje Komisije. Ono je pozvano da blisko surađuje s Vijećem ministara, koje su činili predstavnici nacionalnih vlada. Parlamentarna skupština (kasnije Europski parlament) imala je savjetodavnu ulogu. Osnovan je neovisni Sud, s ciljem tumačenja prava u područjima nadležnosti Zajednice.

¹⁰ Ovo poglavje izvješća temelji se na pionirskim radovima Jaapa Hoeksme o tom pitanju; <https://fedtrust.co.uk/replacing-the-westphalian-system/> i <https://www.wolfpublishers.eu/product/4728274/the-european-union-a-democratic-union-of-democratic-states>

¹¹ Bodinova je okosnica ideja da **suverenitet mora biti apsolutan, neprekidan i nepodijeljen**. Uvidio je da je njegovo odbacivanje kombiniranog suvereniteta u suprotnosti s Aristotelovom i Polibijevom političkom teorijom te, po svemu sudeći, u suprotnosti s grčkom i rimskom političkom praksom. <https://arcade.stanford.edu/rofl/jean-bodin-sovereignty>

- Sud je 1963. u predmetu *Van Gend & Loos* naveo da je Europska zajednica uspostavila nov i autonoman pravni poredak međunarodnih odnosa. Godinu dana kasnije, u predmetu *Costa protiv E.N.E.L.*, Sud je istaknuo izravan učinak zakonodavstva Europske zajednice i ustrajao u nadređenosti prava EU-a u odnosu na nacionalno pravo u pitanjima u vezi sa Zajednicom. Države članice prešutno su prihvatile tu sudske praksu, iako su je neki ustavni ili vrhovni sudovi u Njemačkoj, Francuskoj i još dvjema ili trima drugim zemljama katkad dovodili u pitanje. Danasto pitanje ponovno pokreće ustavni sud u Poljskoj, iako na drukčiji način.
- Prvi neposredni izbori za Europski parlament održani 1979. omogućili su građanima diljem Europe da izražavanjem svojih stajališta daju doprinos oblikovanju europskih integracija. Državama članicama prepusteno je utvrđivanje konkretnih pojedinosti o provedbi izbora. Problemi poput smanjenja sudjelovanja birača slični su onima koji se pojavljuju na lokalnim i nacionalnim izborima.
- Ugovorom iz Maastrichta zacrtan je put prema novoj jedinstvenoj valuti, što je bio revolucionaran potez u prelasku na veću integraciju. Njime je također utvrđeno novo europsko građanstvo, koje se dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga. Ta je verzija građanstva bila usmjerena isključivo na prekogranične aktivnosti. Ugovor iz Maastrichta bio je važan i zato što mu je priložen Socijalni protokol s klauzulom o izuzimanju za Ujedinjenu Kraljevinu. Konačno, njime se sljedio primjer Jedinstvenog europskog akta iz 1986. u smislu uvođenja šireg glasanja kvalificiranom većinom, povećanja uloge Europskog parlamenta i dodavanja novih nadležnosti.
- Ugovor iz Amsterdama nastavio je u tom smjeru i njime je koncept demokracije izravno uveden u Ugovor.
- Povelja o temeljnim pravima, svečano proglašena na sastanku Europskog vijeća u Nici 2000., simbolizira emancipaciju građana u okviru Unije.
- U Ugovoru iz Lisabona istaknuta je važnost demokracije i vladavine prava. Njime se otislo korak dalje, uvođenjem novog postupka za sankcioniranje teškog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a koje počini država članica (novi članak 7. UEU-a). Time se napušta vestfalski model i pojačava se potreba za pozitivnom definicijom onoga što EU jest. Osim toga, u Ugovoru iz Lisabona suodlučivanje se generalizira kao standardni mehanizam za donošenje zakonodavstva. Taj postupak iziskuje prijedlog Komisije (isključivo pravo inicijative) i dogovor Vijeća (glasovanje kvalificiranom većinom) i Europskog parlamenta (većinsko glasanje).
- Sud je posljednjih godina razvio vlastito tumačenje onoga što EU jest. U svojoj sudske praksi navodi da bi građanstvo Unije trebalo predstavljati temeljni status državnjana država članica, čime se uklanja prekogranično ograničenje. Nacionalnim se pravom građane ne može lišiti prava koje imaju kao građanstvo EU-a. U predmetima *Puppinck i Junqueras* iz 2019. Sud je izjavio da je EU neovisna demokracija, što je jedna od temeljnih vrijednosti na kojima je zasnovan EU.

2.3.2 Transnacionalna demokracija

EU je zapravo nova vrsta pravnog poretka koji se može definirati kao oblik transnacionalne demokracije utemeljene na državama s jedne i narodima i građanima s druge strane. Organizacija demokracije u državama i funkciranje demokracije na razini EU-a razlikuju se, iako je u oba slučaja riječ o demokratskom uređenju: nacionalna demokracija uglavnom se temelji na sustavu parlamentarne većine (pritom neke države članice EU-a imaju predsjednički ili polupredsjednički sustav), dok EU funkcioniра kao sustav provjere i ravnoteže u kojem stajališta država izražavaju nacionalne vlade (koje su, naravno, demokratski izabrane) posredstvom Vijeća i Europskog vijeća, a građani imaju dodatnu mogućnost utjecaja na rad EU-a putem izravno izabranog Europskog parlamenta. Komisija je nadnacionalna i neovisna institucija koja štiti zajedničke europske interese i ima tri glavne uloge: ima isključivo pravo zakonodavne inicijative, djeluje kao „čuvarica Ugovora” i izvršno je tijelo u određenim područjima. Taj je aranžman omogućio Uniji da se tijekom proteklih desetljeća razvije na osobit način. Riječ je o sustavu koji je prikladan za provedbu postupnih reformi i poboljšanja.

Stoga je EU odstupio od vestfalskog sustava međunarodnih odnosa koji je od 17. stoljeća dominirao javnim diskursom. Budući da je prelazak na znatno drukčiji model odnosa unutar EU-a bio postupan i utemeljen na pragmatičnom pristupu, znatan odmak EU-a od vestfalskog modela još nije konceptualiziran na jasan i općeprihvaćen način. EU nije pronašao pravo mjesto u svijetu javnog diskursa i akademskog istraživanja u kojem mora biti „ili jedno ili drugo”: on nije ni savezna država ni međunarodna organizacija. Nijedna kategorija ne može na pravi način obuhvatiti bit Unije. Zbog takvog je poimanja Unije iznimno teško o njoj ispravno govoriti. Kako je de Tocqueville jednom primijetio: „često je lakše napraviti nešto novo nego pronaći pravi izraz za to”.

S obzirom na ta kretanja legitimno je govoriti ne samo o uniji liberalnih demokratskih država (demokracija *u Europi*) nego i o transnacionalnoj demokratskoj uniji (demokracija *Europe*). Vrijeme je da se teorija uskladi s praksom, umjesto da se praksa pokušava ugurati u umjetnu teoriju. To bi omogućilo mirniju raspravu utemeljenu na dobrom razumijevanju onoga što EU danas jest i otvorilo put prema ozbiljnoj diskusiji o mogućim dalnjim koracima i reformama u cilju jačanja demokracije u Europi i demokracije Europe.

2.3.3 Potreba za utemeljenom raspravom o budućim kretanjima

Trenutačna situacija ne isključuje moguću promjenu smjera u budućnosti, i to možda, među ostalim, prema Europi koja bi imala veće značajke federacije. To bi zahtijevalo temeljitu izmjenu aktualnih Ugovora i funkciranja Europske unije. Ta bi promjena trebala biti transparentna i pritom ne bi trebalo pretpostaviti da je trenutačno uređenje po svojoj prirodi savezno niti bi se Ugovorili trebali „tumačiti” u tom smjeru. Mehanizam vodećih kandidata (*Spitzenkandidaten*) dobar je primjer takvog pristupa. Uspostavljen je prije izbora za Europski parlament 2014., i to iz tri razloga: kako bi ti izbori postali relevantniji za glasače, kako bi se osigurala veća vidljivost i legitimitet predsjednika ili predsjednice Komisije i kako bi se povećao značaj Europskog parlamenta u međuinstucijskoj igri moći. Mehanizam je u određenoj mjeri bio uspješan s obzirom na to da je Europska pučka stranka, odlučivši se za Jean-Claudea Junckera, izabrala kandidata koji je godinama bio u Europskom vijeću. Na izborima 2019. nova predsjednica nije bila među vodećim kandidatima. Europsko vijeće smatralo je da ne postoji automatska poveznica između izbora za Europski parlament i imenovanja predsjednika ili predsjednice Komisije.

Ugovor (članak 17. stavak 7. UEU-a) glasi kako slijedi: „Uzimajući u obzir izbore za Europski parlament te nakon održavanja odgovarajućih savjetovanja, Europsko vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, predlaže Europskom parlamentu kandidata za predsjednika Komisije. Europski parlament bira togu kandidata većinom glasova svojih članova.” Dakle, u Ugovoru se predviđa da Europsko vijeće odabire kandidata na temelju niza kriterija, nakon čega tog kandidata mora podržati Europski parlament. U tome se također ogleda dvojna narav EU-a. Stvaranje automatske poveznice između izbora za Europski parlament i imenovanja predsjednika ili predsjednice Komisije približilo bi EU funkciranju demokracije na nacionalnoj razini. Ta će se rasprava zasigurno nastaviti i u narednim godinama.

EU bi trebalo prosudjivati prema onome što on jest na temelju Ugovorâ, a ne onome što zagovornici federalizma ili potpuni suverenisti smatraju da bi trebalo biti. Poimanje „demokratskog deficitâ” u EU-u temelji se na uvjerenju da EU može biti demokratski samo ako bude sličniji državi i ako Europski parlament postane primarni izvor demokratskog legitimiteta ili ako se, prema mišljenju suverenista, pretvori u jednostavnu međuvladinu organizaciju. Oba stajališta podcjenjuju mjeru u kojoj je EU uspio stvoriti novi pravni poredak.

2.3.4 Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti

U uniji država i naroda bitno je precizno utvrditi odgovornosti različitih razina upravljanja. Upravo su zato toliko važna načela supsidijarnosti i proporcionalnosti utvrđena u Ugovorima. Većinom ćemo se usredotočiti na načelo supsidijarnosti. U područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti EU-a EU može djelovati samo ako nacionalne ili lokalne institucije ne mogu dostatno ostvariti ciljeve predloženog djelovanja. Važno je istaknuti da je načelo supsidijarnosti obostrano i da ga načelo proporcionalnosti nadopunjuje. Ako nacionalna razina nije adekvatna za rješavanje određenog pitanja, logično je da se to pitanje rješava na razini EU-a. Supsidijarnost podrazumijeva djelovanje na onoj razini na kojoj je moguć najučinkovitiji odgovor na određeni problem i treba biti što bliža građanima. Tu se postavlja pitanje interakcije između razine EU-a, nacionalne, regionalne i lokalne razine, što se naziva sustavom višerazinskog upravljanja. U odjeljku 3.2.3 nalaze se prijedlozi za daljnji razvoj tih načela.

2.4 Zaključak

EU je jedinstvena tvorevina nastala kao odgovor na iskustva stečena tijekom dvaju svjetskih ratova. Zasniva se na temeljnim vrijednostima kao što su liberalna demokracija, vladavina prava i ljudska prava. Njegova upravljačka struktura određena je demokratskim modelom koji se provodi na dva načina: sve su države članice funkcionalne demokracije, od kojih se glavnina temelji na parlamentarnoj većini; na razini EU-a transnacionalna se demokracija izražava kroz sustav provjere i ravnoteže u kojem se uzima u obzir dvojna narav EU-a – on je unija država i unija naroda (odnosno građana).

No mnogi građani imaju drukčiju predodžbu o EU-u. Jasno je da postoji nezadovoljstvo kad je riječ o tome kako europska demokracija funkcioniра u praksi. Ono je u velikoj mjeri povezano s istim problemima koji se pojavljuju i u demokracijama nacionalnih država. To bi trebalo unijeti određenu količinu realizma u nadanja da bi se europska demokracija mogla poboljšati kada bi postala sličnija demokraciji nacionalne države.

Zato je važno započeti objašnjenjem zašto je EU to što jest, zašto ima institucije koje ima i koje su mu provjere i ravnoteže potrebne kako bi mogao djelovati u interesu svih. Time bi se olakšalo jačanje legitimitea i demokracije tako što bi se radilo na većoj sljedivosti političkih procesa koji obuhvačaju sve različite razine upravljanja u Europi. Potrebna je mnogo veća odlučnost u osporavanju napada na legitimitet EU-a, dok bi istodobno trebalo osigurati bolje i transparentnije funkcioniranje europskog modela demokracije.

3 NAČINI I SREDSTVA ZA JAČANJE DEMOKRACIJE U EU-u

3.1 Opći odgovori

3.1.1 Opseg djelovanja

Nakon dublje procjene same naravi i razmjera takozvanog *demokratskog deficit*, razmotrit ćemo načine i sredstva za povećanje demokratskog legitimitea Unije, istodobno uzimajući u obzir činjenične okolnosti u nastavku.

Nacionalne države jesu i ostat će, barem dulje vrijeme, središta demokratskog života. Velika raznolikost njihovih *demokratskih sustava i političkih tradicija*, koji su zajamčeni Ugovorima pod uvjetom da su usklađeni s osnovnim načelima, iskaz je općeg gesla „ujedinjenost u raznolikosti” i ne može se dovoditi u pitanje.

Članovi Skupine na visokoj razini općenito smatraju da se rješenje problema s kojima se suočavaju „demokracija u EU-u” i „demokracija EU-a”, osobito predstavnička demokracija, mora pronaći u okviru aktualnih Ugovora, a dva su glavna razloga za to. Prvo, u okviru međuvladine konferencije iznimno je teško postići konsenzus o bilo kakvim bitnim izmenama važećih Ugovora. Usto, postoji i opasnost da bi, ako se to kojim slučajem ostvari, građani vjerojatno odbili tu mogućnost na referendumima koje bi neke države članice morale organizirati. Ožiljci prethodnih neuspješnih referendumuza izmjenu Ugovora još nisu zacijelili. Drugo, glavni razlog zašto ne treba odabratitaj opasan put leži u činjenici da postoje drugi načini za rješavanje trenutačnih teškoća.

Zaključno, kad je riječ o „demokraciji u Europi” i „demokraciji Europe”, čini se da su, iz raznih razloga, mogućnosti za uvođenje korjenitih ili čak znatnih struktturnih promjena vrlo ograničene. **Stoga su razmatranja usmjerena na realističnija i pragmatičnija poboljšanja koja se temelje na općim ciljevima usklađenima s pravnim i političkim ograničenjima kojavjerojatno neće nestati.** Izmjene Ugovora nisu same sebi svrha (iako bi se u konačnici mogle predvidjeti neke vrlo ograničene izmjene). Bitni aspekti upravljanja EU-a mogu se unaprijediti unutar postojećeg okvira, i to tako da se poboljšaju već dostupne mogućnosti i da se iz njih izvuče više. Stoga bismo za početak trebali razmotriti moguće reforme u okviru postojećeg sustava, s naglaskom na jačanju poveznica i synergija između različitih razina upravljanja, uključujući lokalnu i regionalnu razinu. U tom bi se kontekstu mogla razmotriti nastojanja opisana u nastavku.

3.1.2 Smanjenje jaza između građana i donositelja odluka (demokracija usmjerena na doprinos)

Zajednička značajka raznih nastojanja da se poboljša demokracija jest smanjenje sve većeg jaza između vladajućih i onih kojima se vlada te vraćanje građana u samo središte demokratskog procesa. U tu je svrhu potrebno obnoviti osjećaj da građani čine sastavni dio postupka donošenja odluka i da je njihov glas važan, za razliku od osjećaja bespomoćnosti i otuđenja od politike koji danas prevladavaju. Ostvarenje tog cilja znači da je potrebno osnažiti položaj građana kako bi mogli oblikovati vlastitu budućnost i kako bi ih se zaštitovalo od zloupotrebe demokracije koju mnogi, među ostalim, dovode u vezu s novim digitalnim svijetom (vidjeti prethodni tekst). Ironično, činjenica je da mnogi građani danas zahtijevaju više demokratskog sudjelovanja dok istodobno glasuju za stranke koje demokraciju vide isključivo kao instrument za stjecanje moći i ne pristaju na njezine temeljne vrijednosti, čime ugrožavaju naše otvoreno društvo. Potrebno je utvrditi i otkloniti temeljne uzroke tog paradoksa.

Jedan je od tih razloga negativna povratna veza između socijalne isključenosti i političkog sudjelovanja. Socijalne razlike prepreka su dobrom funkciranju demokracije jer osobe koje dolaze iz sredina u nepovoljnem položaju često nemaju dovoljno kapaciteta za sudjelovanje u političkoj raspravi (koja im je nerijetko previše apstraktna ili udaljena) i radije se odlučuju na nesudjelovanje i pojednostavljena rješenja. To je razlog zašto isključene skupine obično ne sudjeluju u izbornim i drugim platformama za javne rasprave i savjetovanja i zašto to nesudjelovanje onemogućuje uključivanje njihovih zahtjeva u politički program. Kad je riječ o srednjem sloju, ako nisu odustali od političke scene, pripadnici tog sloja prečesto su u iskušenju upasti u zamku velikih predizbornih obećanja i populizma.

Kako bi se prevladale te poteškoće, demokracija mora biti *uključivija*. Na koji način? Prvi se odgovor krije u osmišljavanju *socijalne politike* koja bi se djelotvorno suočila s raznim aktualnim izazovima u društvu. Čak i ako su države članice te koje predvode borbu s tim izazovima, one se moraju donekle moći osloniti na odlučne i ciljane mjere EU-a, čija *socijalna dimenzija* ne ispunjava očekivanja i objektivne potrebe povezane s učinkom ostalih politika EU-a na građane.

Istodobno je važno da se politički čelnici i čelnice te službenici i službenice koriste jezikom i pojmovima koje će svi razumjeti. Poslovi i politički procesi EU-a moraju imati veću sljedivost, na unutarnjoj razini i na razini EU-a. Također je važno omogućiti građanima da se izražavaju vlastitim riječima i da na jednak jednostavan i izravan način primaju povratne informacije. Toj uključivosti treba težiti i tijekom cijelog života građana kroz bolje *obrazovanje, osposobljavanje i informacije*. S tim u vezi, od ključne su važnosti odlučna borba protiv dezinformacija i agresivnosti te razvoj kulture dijaloga i umjerenosti, uključujući izvan političkih struktura, naročito u obrazovnom sektoru i privatnim poduzećima. Kad je riječ o *informacijama*, valja imati na umu da prevelika količina informacija guši razumijevanje i da je kvaliteta važnija od kvantitete. Potrebno je upotrebljavati jezik koji građani razumiju. EU treba slušati građane, a građani moraju imati mogućnost shvatiti što je rečeno i/ili odlučeno na europskoj razini.

Europske vrijednosti trebaju se promicati u bliskoj suradnji s lokalnim i regionalnim vlastima, oslanjajući se na zajedničku europsku kulturnu baštinu te kroz obrazovanje. Potrebno je izraditi module građanskog odgoja i uvesti ih na svim razinama obrazovanja, a programe osmišljene po uzoru na Erasmus i program Kreativna Europa treba prilagoditi različitim potrebama tako da se osiguraju modeli za sve i da se stavi naglasak na povećanje europske demokracije i kapaciteta za maksimalno iskorištavanje digitalnih alata.

Konačno, kada govorimo o dionicima koji poduzimaju sve te napore kako bi se vratilo istinsko i izvorno značenje demokracije, ne smijemo zaboraviti ključnu ulogu političkih stranaka, koje građanima objašnjavaju gospodarsku i političku situaciju u današnjem svijetu i u tom kontekstu ukazuju na nenadomjestivu vrijednost europskog projekta. Specifičnu ulogu naravno imaju *europске političke stranke*, čija je zadaća uključiti građane radi pružanja potpore europskom cilju.

3.1.3 Odgovor na probleme i potrebe građana (demokracija usmjerena na rezultate)

Izvan institucijskih sporova kojima obični građani nemaju pristup, politike EU-a moraju ponajprije biti usmjerene na odgovaranje na probleme, potrebe i interesе njegovih građana. To ne znači nužno promjene u vezi s nadležnostima EU-a, njegovih država članica i na podnacionalnim razinama. U tumačenju aktualnog sustava dovoljno je fleksibilnosti kako bi se omogućila prilagodba mjera EU-a stvarnoj situaciji na terenu (*dinamično tumačenje*). U tom je pogledu potrebno izvući pouke iz mjera poduzetih tijekom nedavnih događaja kao što su velika recesija 2008. i aktualna pandemija bolesti COVID-19. Donošenje opsežnog paketa za oporavak, razvoj zajedničke nabave cjepiva i brzo izdavanje potvrda EU-a o cijepljenju protiv bolesti COVID-19 pokazali su da se u aktualnom institucijskom okviru mogu poduzeti inovativne i učinkovite mjere *ako za to postoji politička volja*.

U tom je kontekstu potreban daljnji rad na otpornosti EU-a i njegovoj sposobnosti djelovanja. U konkretnom slučaju zdravlja potrebno je dodatno istražiti ideju *zdravstvene unije*, kao i određena *dinamična tumačenja* Ugovora u području sigurnosne i obrambene politike, strateške autonomije (npr. u okviru gospodarske, energetske i digitalne politike), migracijske politike i politike azila i klimatske politike.

Općenito govoreći, ispitivanja javnog mnijenja koja redovito provodi Eurobarometar i nedavno ispitivanje u kojem su sudjelovali izabrani lokalni političari i političarke pokazuju da se glavna pitanja koja brinu građane i njihova očekivanja u svakodnevnom životu odnose na plaće, radna mjesta i socijalnu pravdu. Ta se činjenica ne može zanemariti i bez obzira na to što su države članice nadležne za većinu tih pitanja, važnu ulogu ima i EU, koji treba stvoriti okruženje koje doprinosi napretku potrebnom kako bi se osigurala potpora građana. Ključ uspjeha trenutačnog djelovanja jest pokazati u praksi da demokracija može ostvariti rezultate na svim razinama političkog odlučivanja. Ako je u nekoj fazi potrebna ograničena izmjena Ugovora, o tome se može razmislati (kao primjerice u slučaju članka 136. UFEU-a tijekom krize eura).

3.1.4 Poboljšanje kapaciteta Unije za donošenje odluka

Kako bi ostvario rezultate, EU mora biti u mogućnosti odlučivati i stoga bi trebao iznova razmotriti svoje upravljačke strukture i postupke. To bi trebalo obuhvaćati izvršni kapacitet koji dobro funkcionira, kao i blisku interakciju Bruxellesa i nacionalne i regionalne razine. Neke se prepreke mogu ukloniti tako da se mogućnosti u okviru aktualnih Ugovora (franc. *les passerelles*) iskoriste za širenje glasanja kvalificiranim većinom u određenim strateškim područjima. Ostali instrumenti ili postupci sadržani u važećim Ugovorima, kao što su veća raznolikost, pojačana suradnja ili konstruktivno suzdržavanje (taj se koncept vraća u aktualnim raspravama o tzv. strateškom kompasu (franc. *boussole*)), također bi mogli pomoći u pronalasku brzih i fleksibilnih rješenja za svladavanje prepreka, ako postoji minimalna volja za njihovu uporabu.

Kako bi se stvorila takva politička volja, jedan od ishoda Konferencije o budućnosti Europe moglo bi biti preuzimanje političke obveze država članica da poduzimaju napore u tom smjeru. *A contrario*, u okviru cilja jačanja kapaciteta za donošenje odluka poziva se na određen oprez kad je riječ o dodavanju novih ograničenja poput dodatnih obveznih zahtjeva za savjetovanje.

3.1.5 Veća uloga regionalnih i lokalnih vlasti općenito

Sve navedene prioritete potrebno je primjenjivati na svim razinama upravljanja u cilju obnove europskog višerazinskog sustava upravljanja. Približavanje građana donositeljima odluka povećanjem utjecaja lokalne/regionalne razine u ciklusima politike pitanje je o kojem politički čelnici i čelnice moraju neprestano voditi brigu. Istodobno valja imati na umu da je osmišljavanje sustava unutarnje decentralizacije u isključivoj nadležnosti država članica, što za posljedicu ima neizbjegnu heterogenost. Izravna i lokalna demokracija u različitim se državama članicama različito tumače i doživljavaju. Bez obzira na različitost tradicija i kultura država članica u tom pogledu, općenito se smatra da je raspodjela ovlasti između središnje i regionalne/lokalne razine (*višerazinsko upravljanje*) izvor ušteda, dok istodobno omogućuje bolju prilagodbu zakonodavstva potrebama podnacionalnih vlasti.

Po definiciji bliže građanima, učinkovitije i odgovornije, *višerazinsko upravljanje* (koje čine četiri međusobno povezane razine – EU, države članice, regionalna i lokalna razina) specifična je značajka europske demokracije koju je potrebno imati na umu i poticati kao privilegirani instrument u bilo kojoj situaciji koja će proizaći iz tih razmatranja. Taj se opći instrument (višerazinsko upravljanje) mora upotrebljavati na temelju *zajedničke metodologije* koja se utvrđuje i razvija u tijesnoj suradnji s Europskim odborom regija, čiju je specifičnu ulogu potrebno prepoznati i podupirati prilikom primjene tih načela u praksi (platforme itd.). Prema toj logici sve rasprave na lokalnoj ili regionalnoj razini koje nadilaze predmetnu državu članicu moraju na neki način biti povezane s raspravama koje se odvijaju na europskoj razini. Potrebno je osnažiti i bolje organizirati europski višerazinski sustav upravljanja, kao i interakciju među različitim razinama koja se treba odvijati u oba smjera. Osim toga, potrebno je poticati i podupirati Europske grupacije za teritorijalnu suradnju (EGTS), koje se bave rješavanjem problema od zajedničkog interesa.

3.1.6 Veća izravna uključenost građana u demokratski proces

Povećana izravna uključenost građana u demokratske procese (odnosno uvođenje elemenata *participativne demokracije*) često se navodi kao djelotvorno rješenje za problem slabljenja povjerenja u demokratske institucije. Novi oblici participativne demokracije trebaju biti dio rješenja kojima će se ojačati otpornost institucija na sve veći pritisak pod kojim se nalaze demokratski modeli upravljanja i vrijednosti.

U tom kontekstu valja razmotriti sljedeće *konkretnе inicijative*:

- uspostava *panela* za raspravu o inicijativama i idejama u vezi s reformama koji bi, među ostalim, građanima služili kao prilika da se izraze vlastitim riječima. Njihove je zaključke potrebno objaviti i proslijediti nadležnim tijelima. U tom bi se smislu mogla razmotriti i uspostava *lokalnih središta* za iznošenje pitanja u vezi s EU-om na regionalnoj i lokalnoj razini i raspravu o tim pitanjima, pod uvjetom da se organiziraju s pomoću digitalnih alata, možda u kombinaciji s postojećom infrastrukturom, i da se izbjegne administrativno opterećenje.

No u oba slučaja treba biti jasno da konačnu odgovornost za donošenje odluka snose izabrana politička tijela.

- Razmatranje načina za poboljšanje primjene *europske građanske inicijative (EGI)*, koja dosad nije naročito dobro funkcionala, zbog vrlo ograničenog broja inicijativa ili obrađenih tema ili nedovoljno informacija o ciljevima i koristima svake inicijative i njihova nedovoljnog razumijevanja. Poboljšanja bi se eventualno mogla postići smanjenjem pragova kako bi se iskoristio taj postupak. Istodobno su istaknuti određeni rizici povezani s takvim smanjenjem, primjerice odvraćanje europske građanske inicijative od njezine svrhe u korist određenih interesa. Druga ideja bilo bi povezivanje postupka *europske građanske inicijative* s posebnim *postupkom rasprave* kako bi se omogućilo preliminarno i kontradiktorno ispitivanje izvedivosti i primjerenosti inicijative koje bi proveo panel sastavljen od europskih građana i građanki.
- Isticanje važnosti udruživanja lokalne i regionalne razine u provedbi politika EU-a ili inicijativa koje imaju regionalnu dimenziju, kao što su strukturne politike, obrazovanje, kultura, socijalno stanovanje, okoliš itd., uz istodobno poštovanje prava država članica da organiziraju vlastite postupke donošenja odluka. U okviru tog udruživanja istaknut će se pozitivne značajke svake razine, mogući učinci mera EU-a na lokalna i regionalna gospodarstva i mogući projekti i suradnje na prekograničnoj osnovi. Općenito gledajući, bolje uključivanje dimenzije europskih pitanja u institucijske okvire država članica moglo bi pomoći u rješavanju nekih nerazjašnjenih područja u sustavu.
- Primjena iskustva i pouka stečenih iz *Konferencije o budućnosti Europe*. Konferencija o budućnosti Europe izvrstan je forum za utvrđivanje novih i boljih načina na koje će se zajamčiti participativna/deliberativna demokracija i pokrenuti *kontinuiran dijalog* s građanima. U okviru dalnjih mera na temelju zaključaka i preporuka Konferencije i prilikom provedbe tih zaključaka i preporuka potrebno je propisno procijeniti i razmotriti konkretne prijedloge europskih panela građana i građanki. U tom bi se kontekstu moglo predvidjeti uspostavljanje trajnih ili polutrajnih mehanizama EU-a po uzoru na onaj koji se upotrebljava u okviru Konferencije o budućnosti Europe (možda u pojednostavljenom obliku), ako se pokaže da takvi mehanizmi dobro funkcijiraju. Iako su ti inovativni postupci važni za oživljavanje demokracije, valja imati na umu da su oni dodatak i dopuna predstavničkoj demokraciji, koja jest i ostat će glavni način demokratskog funkcioniranja.
- Kad je riječ o predstavničkoj demokraciji, pored njezina prethodno navedenog općeg cilja smanjenja jaza između građana i donositelja odluka i boljeg obrazovanja i informiranja građana, moglo bi biti zanimljivo istražiti kako poboljšati njezino funkcioniranje, primjerice sustavnijom uporabom novih elektroničkih alata u postupku glasovanja. U tom se kontekstu ujedno nameće pitanje ambicioznijih reformi, kao što je smanjenje dobne granice za glasovanje na 16 godina. Potrebno je ispitati osnovanost tog prijedloga.

3.1.7 Preispitivanje uloge civilnog društva i medija

Iako se u Ugovorima prepoznaće uloga organizacija civilnog društva u dobrom upravljanju EU-a i ističe da EU treba održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s društvenim organizacijama, čini se da civilno društvo u određenoj mjeri postaje marginalizirano. To je žalosno s obzirom na to da su upravo mediji, novinari i civilno društvo općenito najčešća meta kada je demokracija pod pritiskom.

Slobodni, pluralistički i kvalitetni mediji na svim razinama, uključujući lokalnu razinu, ključna su infrastruktura demokracije, naročito u vrijeme sveprisutnih internetskih društvenih mreža i moćnih platformi koje se financiraju oglašavanjem i djeluju na temelju netransparentnih algoritama.

Zato je potrebno ispitati s kojim se novim izazovima trenutačno susreću organizacije civilnog društva, kako ti izazovi utječu na njihovu uspješnost, pa čak i na njihovo samo postojanje, i kako bi se na njih moglo odgovoriti. Ti izazovi obuhvaćaju pristup financiranju, pravni okvir i regulatorni pritisak, sudjelovanje (nedostatak pristupa donositeljima politika) i, u određenim slučajevima, uzneniranje i zastrašivanje.

3.2 Specifična uloga Europskog odbora regija

Posljedica mogućnosti scenarija u kojem Ugovori ostaju nepromijenjeni jest *de facto* isključenje bilo kakvog *bitnog formalnog sudjelovanja* Europskog odbora regija ili bilo koje lokalne i regionalne vlasti u postupku donošenja odluka u EU-u (poput suodlučivanja, prava veta, postupka tzv. „zelenog kartona“, trodomne strukture itd.) izvan okvira onoga što već postoji. Istodobno valja istaknuti da OR ima neospornu prednost s obzirom na to (1) da ga čine izabrani predstavnici i predstavnice, zbog čega posjeduje isti demokratski legitimitet kao drugi važni institucijski akteri u sustavu EU-a, (2) da je izravno povezan sa svim lokalnim i regionalnim vlastima u EU-u koje ga u određenoj mjeri podupiru i (3) da je glas i prirodni glasnogovornik regionalnih i lokalnih vlasti. Taj privilegirani položaj OR bi, s jedne strane, trebao iskoristiti za stvaranje jedinstvene utjecajne mreže s više od milijun lokalno izabranih političara i političarki i, s druge strane, za učvršćivanje svojeg položaja u institucijskoj igri.

3.2.1 OR kao središte iznimne mreže lokalno izabranih političara i političarki

Aktualna rasprava o demokraciji u EU-u i demokraciji EU-a prilika je za prepoznavanje i povećanje središnje uloge koju bi Europski odbor regija mogao imati kao *koordinator i komunikator* između podnacionalne razine, građana i EU-a. Ta zadaća ponajprije obuhvaća širenje informacija u oba smjera (prema gore i prema dolje), odnosno upoznavanje institucija EU-a s razmišljanjima građana, njihovim odabirima i očekivanjima te informiranje građana o raznim općim izazovima s kojima se EU suočava, kao i posebnim prijedlozima kojima će se odgovoriti na njihove probleme. Radi postizanja učinkovitosti ta bi se ključna uloga, koja je dosad bila više ili manje formalna, mogla bolje definirati i strukturirati tako što će se OR-u omogućiti potrebna sredstva za uspostavu stalnih kontaktnih točaka i koordinacijskih tijela. OR će promicati jači osjećaj odgovornosti i veće razumijevanje onoga što EU radi i omogućiti političarima i političarkama u lokalnim i regionalnim institucijama da postanu učinkovitiji ambasadori EU-a.

3.2.2 OR kao politička institucija, s unaprijeđenom ulogom

S obzirom na **četiri glavne faze zakonodavnog ciklusa donošenja politika**, u nastavku se navodi nekoliko primjera boljeg uključivanja OR-a u kratkoročnom do srednjoročnom razdoblju koji bi se mogli provesti putem međuinsticujskih sporazuma.

a) U pripremnoj fazi:

- veća uključenost OR-a u postupke godišnjeg i višegodišnjeg planiranja, programe i postupke utvrđivanja prioriteta, među ostalim u one predviđene u Međuinsticujskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva, npr. godišnja zajednička izjava o zakonodavnim prioritetima ili višegodišnji zajednički zaključci o ciljevima i prioritetima politika.

b) U zakonodavnoj fazi donošenja odluka:

- od institucija bi se prilikom savjetovanja s OR-om trebalo zahtijevati da na temelju načela lojalne suradnje poštuju institucijske nadležnosti OR-a, ponajprije iznošenjem jasnih razloga za prihvatanje odnosno neprihvatanje glavnih preporuka OR-a;
- OR bi trebalo u većoj mjeri uključiti u osmišljavanje politika i zakonodavstva u područjima kao što su politika i aktivnosti EU-a u pogledu migracija i azila, ZPP i ribarstvo, okolišna, klimatska i energetska politika te bilo koja druga pitanja povezana sa znatnim finansijskim obvezama;
- OR bi trebao više i značajnije sudjelovati u postupku europskog semestra, koji poprima sve veću važnost u okviru opće koordinacije politika EU-a i utječe na sve razine upravljanja.

To veće sudjelovanje Europskog odbora regija u ranijim fazama, odnosno pripremi, oblikovanju i izradi zakonodavstva smatra se ključnim za učvršćivanje i jačanje njegove uloge. Potrebno je napraviti odlučan korak u tom području, i to donošenjem ambicioznijih mjera koje bi se u početku mogле provoditi u obliku pilot-projekata ili testiranja.

c) U provedbenoj fazi:

- trebalo bi proširiti načela višerazinskog upravljanja i partnerstva i uključiti ih u zakonodavne i regulatorne odredbe svih politika koje imaju učinak na regionalnoj razini, s obzirom na to da su one trenutačno dio kohezijske politike EU-a. Time bi se osigurala njihova dosljednija primjena u više područja politika. OR je pozvao na kodificiranje načela višerazinskog upravljanja i partnerstva u *međuinsticujskom kodeksu ponašanja*, te na to da se ta načela odražavaju u Međuinsticujskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva.

d) U fazi evaluacije:

- izravnije povratne informacije o provedbi politika i zakonodavstva EU-a na lokalnoj i regionalnoj razini doprinijele bi unapređenju njihove kvalitete i legitimiteta te bi se tako promicalo pojednostavljenje i međuregionalna razmjena znanja prilikom provedbe i razrade politika EU-a. OR-ova inicijativa RegHub, koju čini mreža regionalnih središta koja preispituju provedbu politika EU-a, popunjava tu prazninu te su institucije EU-a i donositelji odluka pozdravili taj rad.

Taj bi se model mogao proširiti s pomoću potrebnih resursa, a OR bi mogao imati snažniju ulogu u sustavnijem preusmjeravanju iskustva „s terena” u postupak donošenja politika u EU-u.

- Procjene učinka koje se provode prije revizije pravila ili programa EU-a trebale bi biti usredotočenije i pravodobnije kad je riječ o prihvaćanju doprinosa regionalne i lokalne razine.

3.2.3 „Aktivna supsidijarnost” kao opće sredstvo za postizanje navedenih ciljeva

Uz nacionalne parlamente, OR ima važnu ulogu u osiguranju poštovanja načela supsidijarnosti. Nacionalni parlamenti uključeni su u postupak supsidijarnosti putem *sustava za rano upozoravanje*. Europski odbor regija može pred Sudom pokrenuti postupak radi poništenja na temelju kršenja načela supsidijarnosti. Međutim, teško je pravno izmjeriti mogu li države članice bolje postići određeni cilj politike nego što bi to učinio EU. Iz tog je razloga kontrola poštovanja načela supsidijarnosti koju vrši Sud prije svega teoretska. Stoga bi možda bilo smislenije da i OR bude dio sustava za rano upozoravanje i pritom osigurava supsidijarnost na način koji je u većoj mjeri politički.

Druga opcija bilo bi djelovanje na temelju onoga što neki analitičari nazivaju *aktivnom (ili konstruktivnom) supsidijarnošću*. Jedna teoretska mogućnost bila bi *preoblikovati odredbe Ugovora u pogledu supsidijarnosti*, pri čemu bi lokalna razina bila primarna razina odgovornosti za politiku, osim ako se ne iznesu jasni razlozi i dokazi za poduzimanje mjera na razini EU-a koji se smatraju uvjerljivima. No šanse za uspjeh tog pristupa vrlo su male s obzirom na poprilično različita mišljenja o toj temi, iznimnu političku osjetljivost tog pitanja i više-manje složno odbijanje izmjene Ugovorâ. Stoga je bolje slijediti *realističniju* opciju usmjerenu na učvršćivanje položaja Europskog odbora regija kao *stabilnog dionika u predzakonodavnoj fazi* (vidjeti prethodni tekst). OR bi u tu svrhu trebao pregovarati o uvjetima ambicioznog *međuinstitucijskog sporazuma* s Europskim parlamentom, Vijećem i Europskom komisijom, uključujući jasno upućivanje na načelo sustavnih *lokalnih/regionalnih procjena učinka* za sva područja politike. Ta će klauzula biti od iznimne važnosti za postizanje djelotvornosti „političkih“ provjera supsidijarnosti, pa čak i kako bi se, u određenoj mjeri, Sudu omogućila nova sredstva za donošenje presuda uz potpuno poznavanje činjenica. Općenito govoreći, Europski odbor regija trebao bi raditi na uspostavi reguliranih sredstava za pristup Europskoj komisiji, a najbolji način za ostvarenje tog posebnog pristupa bila bi stalna zajednička radna skupina Europskog odbora regija i Europske komisije.

Općenitije, načelo supsidijarnosti trebalo bi ojačati boljim uključivanjem poddržavne i nacionalne vlasti u ciklus provedbe zakonodavstva i politika u cjelini. U europska pitanja moraju se uključiti sve razine vlasti, uz puno poštovanje postupaka donošenja odluka u EU-u i različitih sustava na nacionalnoj razini. Kako je istaknuto u Povelji o višerazinskom upravljanju (OR 2014.), time bi se mogao poticati europski svjetonazor unutar naših političkih tijela i administracija.

3.2.4 Poboljšanje ostvarenja OR-a i njegove uloge u cijelokupnom postupku odlučivanja na europskoj razini

Ojačan položaj OR-a u zakonodavnom postupku logično mora ići ruku pod ruku s unapređenjem *kvalitete njegovih mišljenja*, koja se u što većoj mjeri moraju temeljiti na dokazima i pouzdanom istraživanju prilagođenom kontekstu, što uključuje studije, ankete, savjetovanja itd. Usto, OR bi morao biti kreativniji kad je riječ o tome kako će i kome upućivati mišljenja. Druge institucije EU-a vrijednima smatraju mišljenja koja se dostavljaju u kratkom roku i sadržavaju visokokvalitetne informacije te je veća vjerojatnost da će takva mišljenja biti uključena u tekst konačnog dokumenta o politici. Osim toga, OR-u je potrebno osigurati odgovarajuće ljudske i finansijske resurse kako bi mogao djelotvorno ispunjavati zadaće vezane uz veću ulogu u postupku donošenja odluka.

Potrebno je razviti dijalog s nacionalnim parlamentima / COSAC-om, prirodnim saveznicima OR-a, te on mora biti strukturiraniji. Ta dva tijela dijele istu specifičnu značajku: oba su sastavljena od izabralih predstavnika i predstavnica koji najbolje mogu razumjeti složen odnos između područja djelovanja Unije i stvarne situacije na nacionalnim razinama. U tu bi svrhu Europski odbor regija putem svoje mreže trebao redovito i formalno komunicirati i pregovarati s nacionalnim parlamentima, kao i s COSAC-om, svojim glavnim sugovornikom na europskoj razini. Suradnja bi, među ostalim, mogla rezultirati zajedničkim izvješćivanjem o pitanjima koja osobito zabrinjavaju građane i zajedničkim razmatranjem o tome kako na njih odgovoriti s pomoću europskih inicijativa.

Druga konkretna mjera u pogledu povećanja suradnje između dviju razina demokratskog života u državama članicama (nacionalne i regionalne) mogla bi biti bolja integracija Europskog odbora regija u sustav za rano upozoravanje. To bi, među ostalim, iziskivalo proširenje razdoblja od osam tjedana u kojem nacionalni parlamenti trebaju izraditi obrazloženo mišljenje o supsidijarnosti (Protokol 2., članak 6. UEU-a) kako bi lokalne uprave i OR imali više vremena za promicanje svojih mišljenja u nacionalnim parlamentima i COSAC-u.

U konačnici, europski legitimitet zbroj je demokratskih legitimiliteta koji se uzajamno osnažuju. EU je mnogo više od svojih 27 država članica: čine ga i 242 regije i 90 000 lokalnih vlasti, s više od milijun izabralih lokalnih i regionalnih predstavnika i predstavnica, koji mogu biti ključna poveznica između EU-a i njegovih građana. Unutar različitih ustavnih okvira kojima se uređuje raspodjela vlasti odgovarajuća je primjena višerazinskog upravljanja i supsidijarnosti ključ za osiguranje izvršavanja podijeljene nadležnosti na razini ili razinama koje mogu stvoriti dodanu vrijednost za građane, a sve to s pomoću koordiniranog, djelotvornog i učinkovitog postupka donošenja odluka.

Uzimajući u obzir tu višerazinsku narav europske demokracije, u okviru važećih Ugovora mogla bi se uvesti određena poboljšanja kojima se mogu ojačati poveznice i sinergije između različitih razina upravljanja. Pritom je važno osigurati da lokalne i regionalne vlasti, i Europski odbor regija koji ih zastupa, mogu strukturno sudjelovati u oblikovanju europskih politika tijekom zakonodavnog ciklusa u cilju povećanja dodane vrijednosti zakonodavstva EU-a za građane.



Europski odbor regija

Europski odbor regija politička je skupština EU-a u čijem je sastavu 329 regionalnih i lokalnih predstavnika i predstavnica iz svih 27 država članica EU-a. Naši su članovi izabrani predsjednici i predsjednice regija, gradonačelnici i gradonačelnice, odnosno članovi i članice regionalnih i lokalnih predstavničkih tijela koji demokratski odgovaraju više od 446 milijuna europskih građana i građanki. Glavni su ciljevi OR-a uključiti regionalne i lokalne vlasti i zajednice koje one predstavljaju u postupak donošenja odluka EU-a te ih izvještavati o politikama EU-a. Europska komisija, Europski parlament i Vijeće moraju se savjetovati s Odborom o područjima politika koje utječu na regije i gradove. Odbor može podnijeti tužbu Sudu Europske unije kako bi osigurao poštovanje prava EU-a u slučaju kršenja načela supsidijarnosti ili nepoštovanja nadležnosti regionalnih ili lokalnih vlasti.

