

Europska vladavina. Bijela knjiga

KOMISIJA EUROPSKIH ZAJEDNICA

Brisel, 25. 7. 2001.

COM (2001) 428 final

UDK: 061.1EU:35.07

Politički vođe diljem Europe danas su suočeni s istinskim paradoksom. S jedne strane Europljani od njih traže da pronađu rješenja za najveće probleme s kojima su naša društva suočena, a s druge strane, ili sve manje vjeruju institucijama i političkim mjerama ili su jednostavno za njih nezainteresirani.

Taj problem prepoznali su nacionalni parlamenti kao i nacionalne vlade, a izrazito je akutan na razini Europske unije. Mnogi ljudi gube vjeru da će sustav, koji je izuzetno nerazumljiv i složen, isporučiti političke mjere koje oni žele. Unija se često smatra udaljenom, ali istodobno i previše nametljivom.

“Ne” Irske ističe utjecaj ovih problema na mnoge ljude. To možemo vidjeti ne samo u konačnom rezultatu referenduma, već i u niskom udjelu izašlih na referendum te kvaliteti debate koja je prethodila.*

Ipak, ljudi istodobno očekuju da Unija preuzme vodstvo u iskorištavanju mogućnosti globalizacije za gospodarski i ljudski razvoj, kao i u reakciji na ekološke izazove, nezaposlenost, pitanja vezana uz sigurnost hrane, kriminal i regionalne sukobe. Oni očekuju od Unije da djeluje jednako vidljivo kao i nacionalne vlade.

Stoga demokratske institucije i predstavnici građana, i na nacionalnoj i na europskoj razini, mogu i moraju pokušati povezati Europu s njezinim građanima. To je polazni uvjet za učinkovitije i svrsishodnije javne politike.

Europska Komisija je prepoznala reformu europskog upravljanja kao jednu od svoja četiri strategijska cilja na početku 2000. Od tada, politički razvoj događaja nametnuo je da se Unija suočava sa dvostrukim izazovom: ne postoji samo potreba za hitnom akcijom i prilagodbom vladavine prema postojećim ugovorima EU već i potreba za sveobuhvatnijom debatom o budućnosti Europe.

Bijela knjiga o europskoj vladavini odnosi se na način na koji Unija upotrebljava ovlasti koje joj daju njezini građani. Ona predlaže otvaranje procesa donošenja političkih mjera kako bi se čim više ljudi i organizacija uključilo u oblikovanje i donošenje političkih mjera Europske unije. Ona također promiče veću otvorenost i odgovornost za sve koji su uključeni te određene promjene u strukturi nadležnosti institucija. To bi trebalo pomoći ljudima da vide kako se države članice mogu učinkovitije boriti sa svojim problemima djelujući zajedno unutar Unije.

* Na prvom referendumu, održanom 7.6.2001. godine, građani Irske odbili su Sporazum iz Nice o institucionalnoj reformi EU. Ta je odluka dovela u pitanje predstojeće proširenje EU. Drugi je referendum održan 19.10.2002. i tada su Irci rekli “da”. (Prim. ur.)

*Ovaj je dokument po svom donošenju u srpnju 2001. privukao komentare brojnih dionika u okviru javnih konzultacija, te je ostvarivanje u njemu razrađenih principa bila jedna od četiri ključne odrednice djelovanja Europske Komisije u periodu između 2000. i 2004. Bijela knjiga o europskoj vladavini predstavlja jedan od temelja suvremenog razvoja europskog modela vladavine, što je i razlog radi kojega ovdje objavljujemo njezin prijevod.***

Ključne riječi: Europska komisija, Europska vladavina.

ZAŠTO REFORMIRATI EUROPSKU VLADAVINU?

Europska nam je integracija donijela 50 godina stabilnosti, mira i gospodarskog prosperiteta. Pomogla nam je u podizanju standarda života, izgradnji unutrašnjeg tržišta i osnažila je glas Unije u svijetu. Taj je proces postigao rezultate koji države članice ne bi mogle postići djelujući same. Integracija je privukla niz zahtjeva za članstvo, koji su Uniju proširili u kontinentalnim razmjerima. Također, europske integracije služe kao model za regionalnu integraciju diljem svijeta.

Rezultati su postignuti demokratskim načinima. Unija je izgrađena na vladavini prava; oslanjajući se na Povelju o temeljnim pravima te ima dvostruki demokratski mandat kroz Parlament koji predstavlja građane i Vijeće koje predstavlja izabrane vlade država članica.

Ipak, unatoč njezinim postignućima, mnogi Europljani osjećaju se otuđeno od rada Unije.

Taj osjećaj nije ograničen na europske institucije. On utječe na politiku i političke institucije diljem planeta. Međutim, u slučaju Unije, on odražava specifične napetosti i nesigurnost vezanu uz to što Unija jest i što nastoji postati, uz njezine zemljopisne granice, političke ciljeve i način na koji se ove ovlasti dijele s državama članicama.

Sve manji izlazak na izbore za Europski parlament i "ne", koje je Irska izrekla

na glasovajnu ukazuju na sve veći raskorak između Europske unije i ljudi kojima služi:

- Postoji uočena nemoć Unije da djeluje učinkovito gdje postoji jasan povod, na primjer, nezaposlenost, strah za sigurnost vezan uz hranu, kriminal, sukobi na granicama EU-a i njezina uloga u svijetu.
- Tamo gdje Unija i djeluje učinkovito, rijetko kad dobiva zasluženju povjerenje. Ljudi ne vide da poboljšanja vezana uz njihova prava i kvalitetu života proizlaze iz europskih, a ne nacionalnih odluka. Međutim, istodobno očekuju da Unija djeluje jednako učinkovito i vidljivo kao njihove nacionalne vlade.
- Po istom načelu, države članice nemaju dobru komunikaciju o tome što Unija radi i što oni rade u Uniji. Države članice olako krive "Brisel" za problematične odluke s kojima su se i same složile ili ih tražile.
- Konačno, mnogi ljudi ne znaju razliku između institucija, ne razumiju tko donosi odluku koja na njih utječe i ne smatraju da institucije djeluju kao učinkoviti kanal za njihove stavove i probleme.

Ljudi se ne osjećaju nužno manje europski. I dalje očekuju sveeuropsko djelovanje u mnogim oblastima, ali više ne vjeruju da će im postojeći složeni sustav pružiti ono

** Ovdje objavljujemo prijevod cijelog dokumenta iz 2001. godine, osim dijelova u kojima se govori o neposrednim zadacima koji su trebali biti obavljani prije 2005. godine. (Prim. ur.)

što žele. Drugim riječima, ljudi su se razočarali u svojim očekivanjima, ali ih još uvijek imaju.

Rasprava o budućnosti Europe i domašaju Bijele knjige

Razočarenje i s njime vezana temeljna pitanja o budućnosti Europe bit će predmet intenzivnih rasprava u razdoblju do Među-vladine konferencije. Ipak, pripremajući se za buduće institucionalne promijene, Unija mora započeti proces reforme sada. Mnogo toga se može učiniti kako bi se promijenio način na koji Unija funkcionira pod postojećim ugovorima. To je razlog zbog kojega je Komisija odlučila početkom 2000 pokrenuti reformu europske vladavine¹ kao strateškog cilja – daleko prije Europskog vijeća u Nici.

Reforma vladavine bavi se pitanjem kako EU koristi ovlasti koje joj daju njezi-

ni građani, kako bi se moglo i trebalo raditi. Cilj je otvoriti proces donošenja političkih mjera kako bi se taj proces učinio više uključivim i odgovornim. Bolje korištenje ovlasti trebalo bi čvršće povezati EU s njezinim građanima i dovesti do učinkovitijih političkih mjera.

Kako bi to postigli, Unija treba bolje kombinirati različite instrumente javnih politika, kao što su: zakonodavstvo, društveni dijalog, strukturalno financiranje i programi djelovanja. To bi doprinijelo osnaživanju metoda Zajednice.

Reforma europske vladavine implicira da se Komisija mora ponovno usredotočiti na svoju temeljnu misiju. Prijedlozi u ovoj knjizi unaprijedit će kvalitetu načina na koji Komisija inicira političke mjere. Osigurat će više jasnoće i učinkovitosti u izvršenju javnih politika i maksimalizirati učinak akcija Komisije kao institucije koja se stara o provedbi Ugovora.

Koja je metode Zajednice?

Metoda Zajednice jamči raznolikost i učinkovitost Unije. Jamči pravedno ophođenje prema svim državama članicama, od najvećih do najmanjih. Osigurava sredstva arbitraže između različitih interesa tako da ih provodi kroz dva sukcesivna filtera: opći interes na razini Komisije, i demokratsko zastupanje; europsko i nacionalno na razini Vijeća i Europskog parlamenta, koji zajedno čine zakonodavnu vlast Unije.

- sama **Europska komisija** stvara prijedloge zakonodavstva i političkih mjera. Njezina neovisnost osnažuje njezinu sposobnost da izvrši političke mjere, da se stara o provedbi Ugovora i predstavlja Zajednicu u međunarodnim pregovorima.
- **Vijeće Ministara** (koji predstavljaju zemlje članice) i **Europski parlament** (koji predstavlja građane) usvajaju zakonodavne i budžetske akte. Glasovanje na temelju kvalificirane većine u Vijeću neophodan je element u osiguravanju učinkovitosti ove metode. Izvršavanje politike povjerenje je Komisiji i nacionalnim vlastima.
- **Europski Sud pravde** jamči poštovanje vladavine prava.

¹ "Vladavina" znači pravila, procese i ponašanje koji utječu na način na koji se vrši vlast na europskoj razini, posebno s obzirom na otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i usklađenost.

Komisija djelujući sama ne može poboljšati europsku vladavinu, niti ova knjiga može ponuditi čarobni lijek za sve. Promjena zahtijeva usklađeno djelovanje svih europskih institucija, sadašnjih i budućih država članica, regionalnih i lokalnih vlasti te civilnog društva. Ova je knjiga ponajprije namijenjena njima. Njihova predanost reformi europske vladavine bit će presudna kako bi se povratilo povjerenje prije sljedećeg kruga institucionalne reforme. Izabrani dužnosnici u uredima na raznim razinama, a pogotovo na nacionalnoj razini, u ovom kontekstu imaju ključnu ulogu.

Vjerodostojnost Unije konačno će biti ocijenjena prema njezinoj sposobnosti da pridoda vrijednosti nacionalnim političkim mjerama i da se učinkovitije pozabavi problemima ljudi na europskoj i globalnoj razini. Bijela knjiga prepoznaje instrumente koji su potrebni kako bi se uspostavila veća usklađenost političkih mjera Unije i koja bi pripomogla radu raznih institucija. Ona naglašava potrebu da djelovanje EU-a bude uravnoteženo i proporcionalno političkim ciljevima kojima težimo. To će biti još više presudno u proširenoj Uniji. Konačno, reforma europske vladavine unaprijedit će sposobnost EU-a da utječe na globalna kretanja.

NAČELA KVALITETNE VLADAVINE

Pet načela leži u temelju kvalitetne vladavine i promijene predložene u ovoj Bijeloj knjizi: *otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i usklađenost*. Svaki od njih je važan za uspostavljanje demokratskijeg upravljanja. Ta načela podupiru demokraciju i vladavinu prava u državama članicama, ali se odnose i na sve razine vlasti – globalnu, europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu. Za Uniju su posebice važni kako bi bila u stanju odgovoriti na izazove istaknute u prethodnim poglavljima.

- **Otvorenost.** Institucije bi trebale raditi na otvoreniji način. Zajedno s dr-

žavama članicama, trebale bi aktivno komunicirati o onome što Europska unija čini i o odlukama koje donosi. Trebale bi upotrebljavati jezik koji je pristupačan i razumljiv za opću javnost. Ovo je od osobite važnosti kako bi se poboljšalo povjerenje u kompleksne institucije.

- **Sudjelovanje.** Kvaliteta, primjerenost i učinkovitost politike EU-a ovisi o osiguravanju sveobuhvatnog sudjelovanja kroz tijek donošenja odluka – od zamisli do izvedbe. Unaprijedit će sudjelovanje vjerojatno donositi više povjerenja u krajnji rezultat i u institucije koje donose političke mjere. Sudjelovanje presudno ovisi o ponašanju središnjih vlada. One su dužne slijediti uključiv pristup kada razvijaju i provode političke mjere EU-a.
- **Odgovornost.** Uloge u zakonodavnim i izvršnim procesima moraju biti jasnije. Svaka od institucija EU-a mora objasniti i preuzeti odgovornost za ono što ona čini u Europi. Međutim, postoji i potreba za većom jasnoćom i odgovornošću od strane država članica i svih onih koji su uključeni u razvoj i izvedbu politika EU-a na bilo kojoj razini.
- **Učinkovitost.** Političke mjere moraju biti učinkovite i pravodobne, pružajući ono što je potrebno na temelju jasnih ciljeva, evaluacije budućih učinaka, i gdje je dostupno iskustvo iz prošlosti. Učinkovitost također ovisi o izvedbi politike EU-a na proporcionalan način i o donošenju odluka na najprikladnijoj razini.
- **Usklađenost.** Političke mjere i akcije moraju biti usklađene i lako razumljive. Potreba za usklađenošću u Uniji sve je veća: raspon zadataka je veći; proširenje će povećati raznolikost; izazovi, kao što su klima i demografske

promjene, prelaze granice sektoralnih politika na kojima je Unija izgrađena; regionalne i lokalne vlasti sve su više uključene u politike EU-a. Usklađenost zahtijeva od institucija političko vodstvo i snažnu odgovornost kako bi se osigurao dosljedan pristup unutar složenog sustava.

Svako od načela je važno za sebe, ali se ne može ostvariti kroz odvojene akcije. Političke mjere više ne mogu biti učinkovite ako nisu pripremljene, izvedene i provedene na način koji je više uključiv.

Primjena ovih pet načela učvršćuje temelje:

- **Proporcionalnosti i supsidijarnosti.** Od osmišljavanja političke mjere pa da njezine izvedbe, izbor razine na kojoj se akcija provodi (od EU do lokalne) i izbor instrumenata koji se koriste mora biti proporcionalan ciljevima koji se žele ostvariti. To znači da je, prije pokretanja inicijative, nužno sustavno provjeriti A) je li javna akcija uistinu nužna, B) je li je europska razina najadekvatnija i C) jesu li mjere, koje su odabrane, proporcionalne ciljevima.

Unija se također mijenja. Njezin se program rada širi na vanjsku politiku i obranu, migracije i borbu protiv kriminala. Širi se kako bi mogla uključiti nove članice. Neće se više prosuđivati samo po svojoj mogućnosti da otkloni barijere trgovini ili da završi izgradnju unutrašnjeg tržišta; danas, njezina legitimnost ovisi o uključenosti i sudjelovanju. To znači da linearan model širenja političkih mjera odozgo mora biti zamijenjen savršenim krugom, koji se zasniva na povratnim informacijama, mrežama i uključenosti na svim razinama od stvaranja politika do izvedbe.

PRIJEDLOZI ZA PROMJENU

Prijedlozi za promjenu podijeljeni su u četiri dijela. Prvi se dio usredotočuje na unaprjeđivanje angažmana u oblikovanju i izvedbi politika EU-a. Drugi dio nastoji poboljšati kvalitetu i provedbu politika EU-a. Treći dio traži jaču povezanost između europske vladavine i uloge Unije u svijetu. Konačno, četvrti dio preispituje ulogu institucija.

Bolja uključenost

Učiniti način, na koji Unija djeluje, otvorenijim...

Demokracija ovisi o mogućnosti ljudi da sudjeluju u javnim raspravama. Da bi to činili, oni moraju imati pristup pouzdanim informacijama o europskim pitanjima i moraju moći pomno preispitati politički proces u njegovim raznim fazama. Veliki napredak učinjen je 2001. s usvajanjem novih pravila koji daju građanima veći pristup dokumentima Zajednice.

Međutim, institucije i države članice također trebaju **aktivnije komunicirati s javnošću o europskim pitanjima**. Politika komunikacije Komisije i drugih institucija² promicat će nastojanja da se informacije pružaju na nacionalnoj i lokalnoj razini, a tamo gdje je to moguće upotrebljavati mreže, *grass-root* organizacije te nacionalne, regionalne i lokalne vlasti. Informacije bi trebale biti predstavljene na način koji je primijenjen lokalnim potrebama i interesima, i biti dostupne na svim službenim jezicima ako Unija ne želi isključiti veliki dio svog stanovništva – što je izazov koji će postati sve akutniji u kontekstu proširenja.

Informacijske i komunikacijske tehnologije ovdje imaju važnu ulogu. U skladu s time, EUROPA web stranica³ EU-a, napra-

² Pogledati dokument Komisije o novom okviru za suradnju na informacijskim i komunikacijskim politikama Europske Unije, COM (2001.), 354, 27.6.01.

³ www.europa.eu.int

vljena je s namjerom da se razvije u interaktivnu platformu za informacije, povratne informacije i raspravu povezujući paralelne mreže diljem Unije.

Pružanje više informacija i učinkovitije komunikacije preduvjet je za stvaranje osjećaja pripadnosti Europi. Cilj bi trebao biti stvaranje transnacionalnog "prostora" gdje građani iz različitih zemalja mogu raspravljati o onome što oni smatraju bitnim izazovima za Uniju. To bi trebalo pomoći onima koji stvaraju javnu politiku da ostanu u kontaktu s europskim javnim mnijenjem, i moglo bi ih voditi u prepoznavanju europskih projekata koji će mobilizirati javnu podršku.

Dosežući građane kroz regionalnu i lokalnu demokraciju

Proširenje aktivnosti Unije tijekom posljednjih petnaest godina dovelo ju je bliže regijama, gradovima i lokalitetima, koji su sada odgovorni za izvedbu politika EU-a od poljoprivrede i strukturalnog financiranja do ekoloških standarda. Veća uključenost regionalnih i lokalnih vlasti u političke mjere Unije također održava i njihovu sve veću odgovornost u nekim državama članicama; jači angažman, predanost ljudi i *grass root* organizacija u lokalnoj demokraciji⁴.

Ipak, način na koji Unija u ovom trenutku funkcionira ne dopušta primjerenu interakciju u multirazinskom partnerstvu; partnerstvu u kojem nacionalne vlade u potpunosti uključuju svoje regije i gradove u europsko stvaranje politika. Regije i gradovi često smatraju da, unatoč njihovoj sve većoj odgovornosti za izvedbu politike EU-a, njihova uloga kao izabranog i reprezentativnog kanala koji raspravlja s javnošću vezano uz politika EU-a nije do kraja iskorištena.

Također postoji kritika da je zakonodavstvo, koje su Vijeće i Europski parlament usvojili, ili previše detaljno, ili nedostatno prilagođeno lokalnim uvjetima i iskustvima; često u drastičnom kontrastu naspram izvornih prijedloga Komisije.

Kritika nije usredotočena samo na Uniju. Glavna odgovornost za uključivanje regionalne i lokalne razine u politike EU-a ostaje i treba ostati pri nacionalnim vlastima. Međutim, često se smatra da nacionalne vlade neadekvatno uključuju regionalne i lokalne aktere u pripremanje svojih stavova o politikama EU-a. Svaka zemlja članica treba predvidjeti adekvatne mehanizme za sveobuhvatnu konzultaciju kada raspravlja o odlukama EU-a i izvodi politika EU-a s teritorijalnom dimenzijom. U pogledu procesa stvaranja politika EU-a, pogotovo vremenskog okvira, trebao bi dopustiti državama članicama da slušaju i uče od regionalnih i lokalnih iskustava.

Potrebna je kompenzacijska reakcija na razini EU-a u tri područja kako bi se izgradilo bolje partnerstvo na različitim razinama:

• **Uključenost u oblikovanje politika**

Na razini EU-a, Komisija bi trebala osigurati da se regionalno i lokalno znanje i uvjeti uzimaju u obzir kada se stvaraju prijedlozi političkih mjera. U tu svrhu treba organizirati sustavni dijalog s europskim i nacionalnim asocijacijama regionalne i lokalne vlasti, poštujući nacionalno ustavno i administrativno uređenje. Komisija pozdravlja postojeća nastojanja da se poveća suradnja između tih asocijacija i Odbora regija. Nadalje, razmjena osoblja i zajedničko obrazovanje službenika na različitim bi razinama doprinijelo boljoj informiranosti o

⁴ Vidi mišljenje Odbora Regija 14.12.2000. o "Novim oblicima vladavine: Europa, okvir za inicijative građana" (CdR 186/2000.)

međusobnim politikama, ciljevima, radnim metodama i instrumentima.

- **Veća fleksibilnost.** Lokalni uvjeti mogu otežati uspostavljanje jedin-stvenog skupa pravila koji pokrivaju cijelu Uniju, bez osuđivanja zakonodavstva na dodatnu složenost. Trebalo bi postojati više fleksibilnosti u sredstvima ponuđenim za provedbu zakonodavstva i programa sa snažnim teritorijalnim učinkom, ako se djelovanje može odvijati u središtu unutrašnjeg tržišta.

Komisija je također naklona ispitivanju da li se izvedba pojedinih politika EU-a može, poštujući postojeće odredbe Ugovora, bolje postići putem ciljanih tripartitnih ugovora. Takvi bi ugovori trebali biti doneseni između država članica, njihovih regija i lokaliteta, koji su određeni u tu svrhu, i Komisije. Središnja vlast bi igrala ključnu ulogu u slaganju takvih ugovora i ostala bi odgovorna za njihovu izvedbu. Ugovor bi navodio da utvrđena subnacionalna vlast u državama članicama preuzima izvedbu utvrđenih akcija kako bi se ostvarili ciljevi definirani u "primarnom" zakonodavstvu. Ugovor bi trebao uključivati odredbe za nadgledanje. Ovaj se pristup tiče uredba ili direktiva u područjima gdje su unutar nacionalnog, institucionalnog ili administrativnog sustava subnacionalne javne vlasti one koje su odgovorne za izvedbu. Područje ekološke politike moglo bi biti kandidat za ovaj pilot pristup. Također, Komisija se već obvezala na decentraliziraniji pristup u budućim regionalnim politikama.⁵

- **Sveukupna usklađenost političkih mjera.** Treba uzeti u obzir teritori-

jalni učinak politika EU-a u područjima kao što su transport, energija ili čak okoliš. Te politike bi trebale sačinjavati dio međusobno povezane cjeline kao što je navedeno u drugom kohezijskom izvještaju EU-a; postoji potreba da se izbjegne logika koja je previše sektorno orijentirana. Na isti način, odluke donijete na regionalnoj i lokalnoj razini trebale bi biti usklađene sa sveobuhvatnijim nizom načela koja bi poduprala održiviji i uravnoteženiji teritorijalni razvoj unutar Unije.

Komisija namjerava voditi osnaženi dijalog sa zemljama članicama i njihovim regijama i gradovima kako bi razvila indikatore za prepoznavanje gdje je usklađenost potrebna. Nastavljat će se na postojeće napore, kao što je Europska prostorno - razvojna perspektiva koju su 1999. usvojili ministri odgovorni za prostorno planiranje i teritorijalni razvoj. Ovo nastojanje na promicanju veće usklađenosti između teritorijalnih razvojnih djelovanja na različitim razinama također bi trebao pomoći u ocjenjivanju političkih mjera, s obzirom na Strategiju održivog razvoja.

Uključivanje civilnog društva...

Civilno društvo igra važnu ulogu u davanju glasa problemima građana i nuđenju usluga koje zadovoljavaju potrebe ljudi.⁶ Crvke i religijske zajednice imaju posebno važan doprinos. Organizacije, koje čine civilno društvo, mobiliziraju ljude i podršku, na primjer, za one koji su isključeni ili diskriminirani. Unija potiče razvoj civilnog društva u pridruženim državama kao dio

⁵ Drugi kohezijski izvještaj, COM (2001.), 21, finalni, 31.01.2001.

⁶ Civilno društvo uključuje sljedeće: sindikate i organizacije poslodavaca ("socijalni partneri"), nevladine organizacije, profesionalne udruge, dobrotvorne organizacije, grass-root organizacije, organizacije koje uključuju građane u lokalni život i život u općinama posebnim doprinosom crkvi i religijskih zajednica. Za precizniju definiciju organiziranog civilnog društva, vidi mišljenje gospodarskog i socijalnog odbora o "Ulozi i doprinosu organizacija civilnog društva u izgradnji Europe", OJ C329, 17, .11.99. str. 30.

njihove pripreme za članstvo. Na globalnoj razini udruge igraju važnu ulogu u razvojnoj politici. Često djeluju kao sustav ranog upozoravanja na smjer političke rasprave.

Sindikati i organizacije poslodavaca imaju posebnu ulogu i utjecaj. Ugovor Europske zajednice zahtjeva da se Komisija savjetuje s poslodavcima i radnicima u pripremi svojih prijedloga, pogotovo u području socijalne politike. Pod određenim uvjetima oni mogu postići obvezujuće sporazume koji se slijedom toga pretvaraju u zakone Zajednice (u okviru socijalnog dijaloga). Socijalne partnere bi trebalo i dalje poticati da koriste ovlasti koje im pripadaju po Sporazumu kako bi sklopili dobrovoljne sporazume.

Civilno društvo sve više percipira Europu kao onu koja nudi dobru platformu za promjenu smjera javnih politika i samog društva. To otvara stvarne mogućnosti za proširivanje debate o ulozi Europe i šansu da se građani aktivnije uključe u postizanje ciljeva Unije i da im se ponudi strukturirani kanal za povratne informacije, kritiku i protest⁷. To se već događa u područjima kao što su trgovina i razvoj, a nedavno je predloženo i za ribarstvo.⁸

S većom uključenosti dolazi veća odgovornost. Civilno društvo mora i samo slijediti načela kvalitetne vladavine, koja uključuju odgovornost i otvorenost. Komisija namjerava uspostaviti, prije kraja ove godine, sveobuhvatnu *on-line* bazu podataka s detaljima o organizacijama civilnog društva koje su aktivne na europskoj razini, što bi trebalo djelovati kao ka-

talizator za poboljšanje njihove unutrašnje organizacije.

Gospodarsko i socijalno vijeće mora sudjelovati u razvijanju novih odnosa uzajamne odgovornosti između institucija i civilnog društva, u skladu s promjenama članka 257. Ugovora Europske zajednice zaključenog⁹ u Nici. Kako bi se to učinilo, mora se preispitati organizacija i uloga Vijeća. Kada imenuju članove u Vijeće, države bi članice trebale uzeti u obzir njegovu novu ulogu.

Kao i Odbor regija, Gospodarsko i socijalno vijeće bi trebalo biti aktivnije u izradi mišljenja i istražnih izvještaja kako bi pomoglo oblikovati političke mjere u puno ranijoj fazi nego sada. Ugovor trenutno predviđa da oba odbora daju mišljenje nakon, a ne prije nego što su prijedlozi predani u zakonodavstvo, što minimalizira njihov utjecaj. Raspodjela rada između Komisije i Gospodarskog i socijalnog vijeća, slična onima o kojima se raspravlja vezano uz Odbor za regije, se trenutno dovršava kako bi dala više prostora njegovoj proaktivnijoj ulozi.

Učinkovitija i transparentnija konzultacija u srcu stvaranja politika EU-a.

Komisija već konzultira zainteresirane strane kroz različite instrumente, kao što su zelene i bijele knjige, komunikacije, savjetodavni odbori, poduzetnička ispitivačka vijeća¹⁰ i *ad hoc* konzultacije. Nadalje, komisija razvija *on-line* konzultaciju kroz inicijativu interaktivnog stvaranja političkih mjera¹¹.

⁷ To bi pružilo nastavak Komisijinom diskusijskom dokumentu o "Komisiji i nevladinim organizacijama: Izgrađujući snažnije partnerstvo", COM (2000.) 11, final, 18.1.2000.

⁸ Zelena knjiga: Budućnost zajedničke ribarske politike, COM (2001.), 135 finalno, 20.03.2001.

⁹ (Gospodarsko i socijalno) vijeće će se sastojati od predstavnika raznih gospodarskih i socijalnih sastavnica organiziranog civilnog društva, a pogotovo predstavnika proizvođača, poljoprivrednika, prijevoznika, radnika, distributera, obrtnika, profesionalnih zanimanja, potrošača i općeg interesa.

¹⁰ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm

¹¹ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm

Takve konzultacije pomažu Komisiji i drugim institucijama da arbitriraju između međusobno konkurentnih zahtjeva i prioriteta te da asistiraju u razvijanju dugoročnije političke perspektive. Bit sudjelovanja nije institucionaliziranje protesta, već učinkovitije oblikovanje političkih mjera utemeljeno na ranim konzultacijama i prikupljenom iskustvu.

Europski parlament i njegovi odbori redovito traže javne i stručne stavove kroz konzultacije i javne rasprave, poboljšavajući kvalitetu prosuđivanja političkih mjera. Neke se države članice na nacionalnoj razini sustavno konzultiraju o prijedlozima koji se raspravljaju u Vijeću.

U svim ovim područjima trebalo bi se i moralo napraviti više.

Institucije i nacionalne vlasti moraju pojačati nastojanja da se bolje konzultiraju o politikama EU-a. Bolja konzultacija ne zamjenjuje već upotpunjuje proces donošenja odluka od strane institucija.

Ono što je potrebno jest **učvršćena kultura konzultacije i dijaloga**; kultura koju će usvojiti sve europske institucije i koja u konzultativnom procesu osobito pridružuje Europski parlament, s obzirom na njegovu ulogu u predstavljanju građana. Europski parlament bi trebao imati istaknutu ulogu, na primjer, pojačavajući svoju upotrebu javnih rasprava. Europske političke stranke važan su čimbenik u europskim integracijama koji doprinosi europskoj svijesti i daju glas problema građana.

Nadalje, također bi se trebalo poticati uključivanje nacionalnih parlamenata i njihovih specijaliziranih Odbora za europska pitanja, kao što to već radi Europski parlament.

Trenutno postoji nedostatak jasnoće o tome kakao se provode konzultacije i koga institucije slušaju. Komisija upravlja s gotovo 700 *ad hoc* savjetodavnih tijela iz

širokog spektra politika. Porast u opsegu međunarodnih pregovora stvara dodatna *ad hoc* savjetovanja. Komisija vjeruje da treba racionalizirati ovaj teško upravljivi sustav, ne kako bi prigušila diskusiju, već kako bi ju učinila učinkovitijom i odgovornijom i za one koji daju i za one koji dobivaju savjete. Kao prvi korak, Komisija će objaviti ocjenu postojećih sektoralnih savjetodavnih foruma.

Stvaranje kulture konzultacija ne može se postići kroz zakonska pravila koja bi stvorila preveliku rigidnost i riskirala usporavanje usvajanja pojedinih politika. Prije, trebalo bi ju poduprijeti **kodeksom ponašanja koji uspostavlja minimalne standarde**, koji je usredotočen na ono o čemu bi se trebalo konzultirati, kada, te koga i kako tražiti za savjet. Ti će standardi smanjiti rizik od toga da oni koji stvaraju politike samo slušaju jednu stranu argumenta ili da pojedine skupine dobiju privilegirani pristup na osnovi sektoralnog interesa ili nacionalnosti, što je vidna slabost postojeće metode *ad hoc* konzultacija. Ovi bi standardi trebali poboljšati zastupljenost organizacija civilnog društva i strukturirati njihovu raspravu s institucijama.

U sektorima nekih politika, gdje je konzultativna praksa već dobro utemeljena, Komisija bi mogla razviti opširnije **partnerske sporazume**. Što se tiče Komisije, to će imati za posljedicu predanost dodatnim konzultacijama uzimajući u obzir minimalne standarde. Zauzvrat, sporazumi će potaknuti organizacije civilnog društva da učvrste svoje unutrašnje strukture, zadobiju jamstvo otvorenosti i zastupljenosti, i dokažu svoj kapacitet da prenose informacije ili vode rasprave u državama članicama.

Uzimajući u obzir iskustva u praksi na temelju ovih partnerskih sporazuma i kodeksa ponašanja, Komisija će pozvati druge institucije da doprinesu proširenju ovog pristupa na svoje vlastite aktivnosti.

Povezivanje s mrežama...

Europske integracije, nove tehnologije, kulturalne promijene i globalna međuovisnost su dovele do stvaranja mnoštva najrazličitijih europskih i međunarodnih mreža usredotočenih na specifične ciljeve. Neke je i financijski poduprijela Zajednica. Te

mreže povezuju gospodarstvo, zajednice, istraživačke centre, te regionalne i lokalne vlasti. One pružaju nove temelje za integraciju unutar Unije odnosno za izgradnju mostova prema pridruženim zemljama i prema svijetu. One također djeluju i kao multiplikatori koji šire svijest o EU-u i prikazuju djelovanje politika.

Primjeri mrežno-vođenih inicijativa

Godišnje održavani "Dan bez automobila" 22. rujna sada mobilizira, na dobrovoljnoj osnovi, oko 800 gradova u 25 europskih zemalja.

Inicijativa Netd@ys povećala je svijest o novim metodama u školama, kod učenika i profesora o novim medijima. Prošle godine bilo je oko 300Netd@ys projekata koji su uključivali 150,000 organizacija iz 85 zemalja, a Europska web-stranica bilježila je preko 8 milijuna "posjeta".

Ipak, mnoge od tih mreža, čiji korijeni sežu duboko u društvo, osjećaju se odvojenima od političkog procesa EU-a. Čineći ih otvorenijima i strukturirajući bolje njihov odnos s institucijama, **mreže bi mogle davati učinkovitiji doprinos politikama EU-a.** Konkretnije, regionalne i gradske mreže, koje podupiru transnacionalnu i prekograničnu suradnju, na primjer u okviru strukturalnih fondova, usporene su od strane različitih administrativnih i zakonskih uvjeta koji se odnose na svaku pojedinačnu vlast koja sudjeluje.

Bolje političke mjere, regulacija i provedba

Politike i zakonodavstvo Europske Unije sve su kompleksniji. Nevoljkost Vijeća i Europskog parlamenta da ostave više prostora Komisiji za izvršavanje političkih mjera znači da zakonodavstvo često zalazi u nepotrebnu razinu detalja. U nacionalnim sustavima ovom bi se problemu pristupilo kroz implementaciju pravila koja nadziru nacionalni parlamenti prije negoli zakoni- ma usvojenim od strane tih parlamenta.

Razina detalja u zakonodavstvu EU-a također znači da prilagodba pravila tehničkim ili tržišnim promjenama može biti složena i vremenski zahtjevna. Sve u svemu, rezultat je nedostatak fleksibilnosti, koji narušava učinkovitost. Spori zakonodavni proces još je više usporen sporom implementacijom – od 83 direktiva o unutrašnjem tržištu, koje su trebale biti promijenjene u 2000., samo ih je 5 promijenjeno u svim državama članicama.

Ako pravila nisu poduprta ili ako su neadekvatno sprovedena, institucije se kao cjeline počinju dovoditi u pitanje. Osim novog, inkluzivnijeg pristupa oblikovanju političkih mjera, Unija treba pojačati povjerenje u stručne savjete na kojima se zasnivaju njezine političke mjere. Treba poboljšati kvalitetu zakonodavstva, što uključuje i bolju implementaciju i provedbu.

Povjerenje u stručni savjet...

Znanstvenici i drugi stručnjaci igraju sve važniju ulogu u pripremi i nadgledaju odluka. Od zdravlja ljudi i životinja do socijalnog zakonodavstva, institucije se oslanjaju na ekspertizu stručnjaka kako bi

predvidjele i prepoznale prirodu problema i nesigurnosti s kojima se Unija suočava, kako bi donijele odluke i osigurale da se rizici mogu rano i jednostavno objasniti javnosti.

Pojava biotehnologija stavlja u središte pozornosti besprimjerna moralna i etička pitanja koja nam tehnologija donosi. To ističe potrebu za angažmanom širokog spektra disciplina i iskustava koje nadilaze usko znanstvene okvire.

Nedavne krize vezane uz hranu osvijetlile su važnost informiranja ljudi i onih koji stvaraju politike o tome što je poznato i gdje leže neizvjesnosti. Međutim, one su također i potkopale povjerenje javnosti u stvaranje politika utemeljeno na ekspertizi. Javnoj percepciji ne pomaže neprozirnost sustava stručnih odbora Unije i nedostataka informacija o tome kako oni rade. Često nije jasno tko u stvari odlučuje – stručnjaci ili tijela s političkim autoritetom. Istodobno, bolje informirana javnost sve više preispituje sadržaj i neovisnost pruženog stručnog savjeta.

Ova pitanja postaju sve aktualnija kada god se od Unije traži da primijeni načela opreza i vrši svoju ulogu u **procijeni i menadžmentu rizika**. Komisija već nekoliko godina odgovara na ove izazove, na primjer, kroz djelomično obnavljanje sustava znanstvenih odbora 1997. i osiguravajući da je znanstveni savjet tih odbora dostupan javnosti. Sadašnji prijedlog za Europsko tijelo za sigurnost hrane unaprijediti ću znanstvene mogućnosti, transparentnost i umrežavanje Unije na području sigurnosti hrane.

U mnogim drugim područjima, umrežavanje na europskoj pa čak i globalnoj razini pokazuje jasne prednosti. Ekspertiza je ipak obično organizirana na nacionalnoj razini. Nužno je da se resursi okupe i da se više radi

u zajedničkom interesu građana EU-a. Takve strukturirane i otvorene mreže trebale bi sačinjavati znanstveni referentni sustav koji bi podržavao stvaranje politika EU-a¹²

Bolja i brža regulacija – spajanje instrumenta političkih mjera za postizanje boljih rezultata...

Europsku Uniju s pravom će se nastaviti prosuđivati po učinku njezinih odredaba na terenu. Ona mora pridavati stalnu pozornost **poboljšanju kvalitete, učinkovitosti i jednostavnosti odredbi**. Učinkovito donošenje odluka također zahtijeva kombinaciju različitih političkih instrumenata (različitih oblika zakonodavstva, programa, smjernica, upotrebe strukturalnih fondova, itd.) da bi se postigli ciljevi Ugovora. Također, kako bi u potpunosti koristila Ugovor, Komisija bi mogla predložiti daljnje ispunjavanje ciljeva Unije kroz pojačanu suradnju.

Istodobno, Unija mora moći brže reagirati na promjenjive uvijete tržišta i nove probleme, smanjujući duga kašnjenja koja su povezana s usvajanjem i implementacijom pravila Zajednice. U mnogim slučajevima ona se mogu protegnuti na tri i više godina. Napetost između brzih odluka s jedne i boljih, ali vremenski zahtjevnih konzultacija s druge strane, nije nužno problem: ulaganje u dobru konzultaciju “ranije u procesu” može proizvesti bolje zakonodavstvo koje se brže usvaja i jednostavnije je za promjenu i provedbu.

Postizanje poboljšanja ovisi o sedam čimbenika.

- Prvo, prijedlozi moraju biti pripremljeni na temelju **učinkovite analize** je li primjereno da se posreduje na razini EU i je li regulativna intervencija u dotičnom smislu potrebna. Ako to jest slučaj, analiza mora također procijeniti potencijalne gospodarske,

¹² Stvaranje takvog širokog područja skupa referentnih sustava jedan je od ciljeva europskog istraživačkog prostora.

socijalne i ekološke učinke kao i troškove i koristi tog specifičnog pristupa. Ključni element u takvoj procjeni jest osigurati da su ciljevi bilo kojeg prijedloga jasno identificirani.

- Drugo, **zakonodavstvo je često samo dio šireg rješenja** koje spaja formalna pravila s drugim neobveznim instrumentima kao što su preporuke, smjernice, ili čak samoregulacija unutar zajednički dogovorenog okvira. To osvjetljava potrebu za bliskom usklađenošću između upotrebe različitih političkih instrumenata, čijem izboru treba posvetiti puno više razmišljanja.
- Treće, kada god je, da bi se postigli ciljevi Unije, potrebno donijeti zakonodavstvo, mora se upotrijebiti **pravi tip instrumenta**.
- **Upotreba odredaba** trebala bi se razmatrati u slučajevima gdje postoji potreba za uniformiranom primjenom i zakonskom izvjesnošću diljem Unije. To može biti pogotovo važno za završavanje unutrašnjeg tržišta i posjeduje prednost izbjegavanja kašnjenja koja su povezana s prenošenjem direktiva u nacionalno zakonodavstvo.
- Takozvane “**okvirne direktive**” trebale bi se koristiti češće. Takvi tekstovi nisu toliko nezgrapni, nude veliku fleksibilnost u pogledu primjene, i imaju tendenciju da se Vijeće i Europski parlament brže usuglase oko njih.

Ma koji se oblik zakonodavstvenog instrumenta izabrao, **više bi se trebalo koristiti “primarno” zakonodavstvo** ograničeno na bitne elemente (osnovna prava i obveze, uvjeti primjene) ostavljajući izvršnoj vlasti dopunu tehničkim detaljima kroz implementiranja “sekundarnih” pravila.

- Četvrto, pod određenim okolnostima, mjere implementacije mogu se pripremiti unutar **okvira koregulacije**. Koregulacija kombinira obvezujuće zakonodavstvo i regulatorne aktivnosti s aktivnostima koje poduzimaju akteri kojih se one najviše tiču, oslanjajući se na svoju praktičnu ekspertizu. Rezultat je šire sudjelovanje u spomenutim politikama uključivanjem u njihovu pripremu i provedbu, onih koji su najviše pogođeni implementacijom tih pravila. Time se često postiže bolja suglasnost, čak i tamo gdje detaljna pravila nisu obvezujuća.
- Na primjer, to se već koristilo u područjima kao što su unutrašnje tržište (dogovor o standardima proizvoda pod takozvanim direktivama “Novog pristupa”) i ekološki sektor (smanjivanje ispusnih plinova automobila).
- Točan oblik koregulacije, način na koji se zakonski i nezakonski instrumenti kombiniraju i tko pokreće inicijativu – nositelji interesa ili Komisija – razlikovat će se od sektora do sektora.

Na područjima gdje će to biti učinkoviti načini postizanja ciljeva EU-a Komisija će uzimati u obzir upotrebu koregulacije pod sljedećim uvjetima :

Uvjeti za upotrebu koregulacije

Koregulacija implicira da je okvir sveopćih ciljeva, osnovnih prava, mehanizama provedbe i žalbi, te uvjeta za nadgledanje suglasnosti određen u zakonodavstvu.

Trebala bi se koristiti samo tamo gdje jasno unaprjeđuje javni interes i služi mu. Primjerena je samo za slučajeve u kojima nisu upitna temeljna prava ili glavni politički izbori. Ne bi se trebala koristiti u situacijama gdje se pravila moraju primijeniti na uniformirani način u svakoj državi članici. Isto tako, organizacije koje sudjeluju moraju biti reprezentativne, odgovorne i sposobne slijediti otvorene procedure u oblikovanju i primjeni dogovorenih pravila. To će biti ključni faktor u procjeni donosi li koregulativni pristup donosi poboljšanje u danom slučaju.

Nadalje, suradnja koja proizlazi iz koregulacije mora biti kompatibilna s europskim pravilima nadmetanja, a dogovorena pravila moraju biti dovoljno vidljiva tako da ljudi budu svjesni pravila koja se primjenjuju i prava koja uživaju. Tamo gdje koregulacija ne uspije polučiti željene rezultate ili tamo gdje određeni privatni akteri nisu predani dogovorenim pravilima, uvijek će preostati mogućnost da javni organi vlasti interveniraju uspostavljanjem posebnih pravila tamo gdje su potrebna.

- Peto, u drugim područjima djelovanja Zajednice može biti nadopunjeno ili pojačano upotrebom takozvanog **“modela otvorene koordinacije”**, koji može, u nekim slučajevima, uključivati i pridružene zemlje.
- Model otvorene koordinacije upotrebljava se od slučaja do slučaja. To je način poticanja suradnje, razmjene najbolje prakse i dogovora o zajedničkim ciljevima i smjernicama za države članice, ponekad potpomognut od strane nacionalnih akcijskih planova kao u slučaju zapošljavanja i socijalne isključenosti. On se zasniva na regularnom nadgledanju napretka u ispunjavanju zadanih ciljeva, dopuštajući državama članicama da usporede svoja nastojanja i uče iz iskustava drugih.

U nekim područjima, kao što su zaposlenost i socijalna ili imigracijska politika¹³ ova metoda nadopunjuje zakonodavni pristup i pristup koji se temelji na programima. U drugim područjima, na europskoj razini doprinosi tamo gdje postoji mali djelokrug za zakonodavna rješenja. To je slučaj, na primjer, s nastojanjem da se definiraju budući ciljevi za nacionalne obrazovne sustave na europskoj razini.

- Komisija već sada vrši aktivnu ulogu koordinacije i spremna je to činiti i u budućnosti. Međutim, upotreba ove metode ne smije poremetiti institucionalnu ravnotežu niti oslabiti postizanje zajedničkih ciljeva Ugovora. Osobito, ne bi smjela isključiti Europski parlament iz europskih procesa stvaranja javnih politika. Model otvorene koordinacije trebalo bi biti nadopuna, prije nego li zamjena, djelovanje Zajednice.

¹³ Za najrecentnije podatke vidi Dokument o modelu države koordinacije za imigrantsku politiku Zajednice, COM (2001.) 387, finalno, 11.7.2001.

Okolnosti za upotrebu modela otvorene koordinacije

Upotreba modela otvorene koordinacije ne smije oslabiti postizanje zajedničkih ciljeva Ugovora ili političku odgovornost institucija. Ne bi se smjela koristiti kada je moguća zakonodavna akcija unutar metoda Zajednice. Ona bi trebale osigurati sveobuhvatnu odgovornost u skladu sa sljedećim zahtjevima:

- Trebala bi biti korištena kako bi se postigli ciljevi definirani u Ugovoru.
- Trebalo bi uspostaviti ustaljene mehanizme za izvještavanje Europskom parlamentu.
- Komisija bi trebala biti intenzivnije uključena i vršiti ulogu koordinacije.
- Rezultirajući podaci i informacije trebali bi biti široko dostupni. Trebalo bi pružiti temelje za određivanje je li potrebna zakonodavna akcija ili ona koja se zasniva na programima kako bi se nadišli određeni problemi.

- Šesto, snažnija kultura **evaluacije i povratne informacije** potrebna je kako bi se učilo iz uspjeha i pogrešaka prošlosti. To će pomoći osigurati da se prijedlozi pretjerano ne reguliraju i da se odluke donose i implementiraju na odgovarajućoj razini.
- Sedmo, Komisija se je posvetila **povlačenju prijedloga** tamo gdje međuinstitucionalno pogađanje potkopava ugovorna načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ili ciljeve prijedloga. Umjesto toga, Vijeće i Europski parlament moraju se držati bitnih elemenata zakonodavstva, kao što je gore napomenuto, te izbjegavati preopterećenje i pretjerano složene prijedloge.

Također, Vijeće i Europski parlament moraju činiti veći napor da **ubrzaju zakonodavni proces**. Vijeće bi trebalo, kada je to zakonski moguće, glasovati čim se kvalificirana većina čini ostvarivom, a ne prolongirati diskusiju u potrazi za jednoglasnošću. U odgovarajućim slučajevima, Vijeće i Europski parlament trebali bi, uz pomoć Komisije, nastojati usuglasiti prijedloge u jednom a ne dva čitanja. To bi moglo umanjiti vrijeme potrebno za usvajanje zakonodavstva za 6 do 9 mjeseci.

Pravo Zajednice trebalo bi se znatno pojednostaviti...

Potreban je **sveobuhvatan program pojednostavljivanja** postojećih pravila utemeljen na iskustvima vezanim uz uspostavljanje zajedničkog tržišta i poljoprivrednog zakonodavstva – revidiranje zakonskih tekstova, odstranjivanje suvišnih i zastarjelih odredaba, i prebacivanje dužnosti koje nisu nužne za izvršenje mjera.

Pojednostavljivanje na razini EU-a mora biti praćeno sa sličnim angažmanom država članica. Ljudi prvo i osnovno žele manje birokratizma na nacionalnoj razini – ne zanima ih li on svoje porijeklo u europskim ili nacionalnim odredbama. Jedan od najvećih izvora zabrinutosti jest tendencija država članica da, kada implementiraju direktive Zajednice, njima pridodaju nove skupe procedure ili da zakonodavstvo učine dodatno složenim. Treba izgraditi mreže koje bi povezivale one koji su odgovorni za pojednostavljivanje na EU i nacionalnoj razini.

Bolja primjena pravila EU-a kroz regulatorne agencije

Diljem država članica postoji čitav spektar nacionalnih regulatornih agencija u po-

dručjima gdje postoji potreba za konzistentnim i neovisnim regulatornim odlukama. Ovi regulatori imaju sve važniju ulogu u primjeni prava Zajednice.

Na razini EU-a stvoreno je dvanaest neovisnih agencija. Najveći dio tih tijela ima zadatak ili sakupljana informacija, kao što je Europska ekološka agencija u Kopenhagu, ili asistiraju Komisiji implementirajući pojedine programe i politike EU-a, kao što je Europska zaklada za stručno usavršavanje u Turinu. U tri slučaja agencije EU-a imaju regulativnu ulogu.¹⁴

Stvaranje daljnjih autonomnih **regulatornih agencija** EU-a, u jasno definiranim područjima, poboljšat će načine na koje se pravila primjenjuju i provode diljem Unije.

Takve bi agencije trebale imati moć donošenja pojedinačne odluke u primjeni regulatornih mjera. Trebale bi djelovati s određenim stupnjem nezavisnosti i unutar jasnog okvira uspostavljenog zakonodavstvom. Odredba kojom se stvara svaka agencija trebala bi postaviti granice njihovih aktivnosti i ovlasti, njihovih odgovornosti i zahtijevati njihovu otvorenost.

Prednost agencija podržava je u njihovoj sposobnosti da se oslanjaju na visoko tehnologizirano sektoralno znanje i iskustvo, zatim povećana vidljivost koju daju tim sektorima (i ponekad javnosti), te uštede troškova koje nude ekonomiji. Za Komisiju, stvaranje agencija je također koristan način da se osigura koncentracija resursa na središnje zadatke.

Uvjeti za stvaranje regulativnih agencija na razini EU-a

Ugovori dopuštaju da se neke dužnosti povjere izravno agencijama. To bi trebalo učiniti na način koji poštuje ravnotežu moći između institucija i ne ugrožava njihove pojedine uloge i ovlasti. To povlači za sobom sljedeće uvjete:

- Agencijama se može dati moć da donose pojedinačne odluke u konkretnim područjima, ali ne i usvajanje općenitih regulativnih mjera. Mogu dobiti moć donošenja odluka u područjima gdje prevladava jedinstveni javni interes i gdje zadaće, koje treba izvršiti, zahtijevaju posebnu tehničku stručnost. (npr. zračna sigurnost).
- Agencije ne mogu vršiti dužnosti za koje je Ugovorom dana izravna moć odluke Komisiji (na primjer, u području politike nadmetanja).
- Agencije ne mogu posjedovati moć odlučivanja u područjima u kojima bi bili dovedeni u situaciju da arbitriraju između sukobljenih javnih interesa, posjedovati političku diskreciju ili izvoditi složene gospodarske procjene.
- Agencije moraju biti povrgnute učinkovitom sustavu nadgledanja i kontrole.

Komisija će razmatrati stvaranje regulatornih agencija od slučaja do slučaja. U ovom trenutku, pred Vijećem i Europskim parlamentom nalaze se prijedlozi za tri agencije: Europska agencija za hranu,

Europska agencija za pomorsku sigurnost i Europska agencija za zračnu sigurnost s time da samo posljednja ima jasnu moć donošenja pojedinačnih odluka.

¹⁴ Ured za usklađivanje unutrašnjeg tržišta (Alicante) i Ured zajednice za raznolikost bilja (Angers) donose pojedinačne odluke o dodjeljivanju europskih zaštitnih znakova i prava vezanih uz raznolikost bilja. Europska agencija za ocjenu medicinskih proizvoda (London) donosi tehničku ocjenu prijave za dozvolu novih medicinskih proizvoda prije odluke Komisije.

Bolja primjena na nacionalnoj razini

Konačno, učinak pravila Europske unije ovisi o volji i kapacitetu vlasti država članica da osiguraju da su pravila prenesena i učinkovito provedena, u potpunosti i na vrijeme. Prenošenje s kašnjenjem ili loše prenošenje pravila, kao i slaba provedba, sve doprinose javnom dojmu o Uniji koja ne daje rezultate. Primarna odgovornost za to leži pri nacionalnim administracijama i sudovima.

Osnaživanje administrativnih kapaciteta pridruženih država već je sada ključna tema predpristupne strategije i ti naponi će morati biti održani i nakon pridruživanja. Postojeće bi države članice trebale osigurati da i one unaprijede svoja nastojanja za što trebaju osigurati primjerene resurse. Unija može učinkovito učiti iz iskustava koja su stečena u odnosu s pridruženim zemljama, kao što susporazumi o "dvojčecima"¹⁵. Sadašnje i buduće države članice trebale bi razmotriti uspostavljanje tijela za koordinaciju unutar središnjih vlasti kako bi poboljšale provedbu prava Zajednice.

Istodobno, i dalje postoji osjećaj da su pravila Zajednice "strani zakoni". **Zakoni EU-a dio su nacionalnog zakonskog porijekla** i moraju se kao takvi provoditi. Unatoč dugoročnoj suradnji s Europskim sudom pravde, nacionalni pravници i sudovi trebali bi se bolje upoznati s pravom Zajednice i preuzeti odgovornost u osiguravanju konzistentne zaštite prava zajamčenih Ugovorom i europskim zakonodavstvom. Komisija će nastaviti podupirati sudsku suradnju i stručno usavršavanje pravnika i sudaca vezano uz pravo Zajednice, ali same države članice će morati povećati svoja nastojanja u ovom području.

Uloge i učinkovitost pravobranitelja EU-a i žalbenog odbora Europskog parla-

menta trebale bi biti upotpunjene stvaranjem mreža sličnih već postojećih tijela koji su se u državama članicama sposobni nositi sa sporovima koji uključuju građane i pitanja vezana uz EU. To bi trebalo unaprijediti znanje građana o doseg i granicama njihovih prava unutar prava Zajednice, i pomoći im uvidjeti koja institucija države članice može razriješiti problem. U nekim visokospecifičnim sektorima, stvaranje europskih regulatornih agencija, kao što je predloženo također će pridonijeti uniformiranijoj primjeni pravila diljem Zajednice.

Unija se zasniva na vladavini prava. Pažljivo nadgledanje primjene prava Zajednice nužna je zadaća Komisije ako želi učiniti Uniju zbiljom, kako za poduzetništvo tako i za građane. Komisija će prema tome nastaviti energično goniti prekršaje. U tom kontekstu važne su pojedinačne pritužbe o povredama prava Zajednice. Komisija je već usvojila mjere za poboljšanje i ubravanje internih procedura za postupanje s takvim pritužbama i one bi se sada trebale kodificirati i objaviti.

Ipak, što se tiče pojedinačnih pritužbi, dugačka zakonska procedura protiv država članica nije uvijek najpraktičnije rješenje. Glavni cilj prekršajnih djelovanja je obavezati državu članicu koja je učinila prekršaj da ispravi svoje kršenje prava Zajednice. Ipak, čak i nakon presude Europskog suda pravde podnositelj može zahtijevati daljnje zakonske korake pred nacionalnim sudom kako bi se zaštitila njegova ili njezina prava. U svrhu maksimaliziranja učinka njezinog postupanja u rješavanju tužbi, Komisija će usredotočiti postojeće napore i uspostaviti kriterije koje će koristiti u određivanju prioritarnih slučajeva pomoću sljedećih smjernica:

¹⁵ Programi u kojima se službenici iz istih resora različitih zemalja udružuju u timove koji određeno vrijeme rade zajedno te na taj način iz prve ruke prenose i usvajaju iskustva rada, pristupa, procedura i problema unutar dotičnog resora u obije zemlje. (Prim. ur.)

Prioriteti povezani s postupanjem s mogućim prekršajima prava Zajednice

Komisija će se usredotočiti na:

- Učinkovitost i kvalitetu prenošenja direktiva kao najučinkovitijeg načina izbjegavanja pojedinačnih problema koji se pojavljuju u kasnijoj fazi.
- Situacije koje se tiču kompatibilnosti nacionalnog zakonodavstva s temeljnim načelima Zajednice.
- Slučajeve koji imaju ozbiljan učinak na interese Zajednice (npr. slučajevi s prekograničnim implikacijama) ili na interese zakonodavstva koje se nastoji zaštititi.
- Slučajeve gdje određeni dio europskog zakonodavstva stvara stalne implementacijske probleme državama članicama.
- Slučajeve koji se povezuju s financiranjem Zajednice.

Takvim slučajevima bi se trebalo baviti kao prioritetima u okviru formalnih prekršajnih procedura. Mogu se istražiti prije pokretanja formalnog prekršajnog postupka.

Konačno, Komisija će o provedbi nastaviti voditi aktivni dijalog s državama članicama, što ima kao prednost poboljšanje povratnih informacija o primjeni pravila u

praksi. Također to može dovesti do bržeg rješenja potencijalnog prekršaja za razliku od čitavog sudskog procesa i prema tome nudi brže rješenje osobi od koje tužba potječe.

Države članice moraju pojačati svoja nastojanja poboljšanja kvalitete transpozicije i implementacije. Moraju doprinijeti poboljšanju znanja o pravu Zajednice, te poticati nacionalne sudove da preuzmu aktivniju ulogu u kontroliranju primjene pravila Zajednice. Trebali bi povećati kapacitet za nagodbu u slučaju sporova kroz mreže pravobranitelja ili medijatora.

Doprinos EU-a globalnoj vladavini

Prijedlozi u Bijeloj knjizi osmišljeni su imajući u vidu kontekst proširenja. Međutim oni također nude koristan doprinos globalnoj vladavini. Prvi korak Unije mora biti **uspješna unutrašnja reforma vladavine kako bi se osnažili argumenti u prilog promjeni** na međunarodnoj razini.

Ciljevi mira, rasta, zaposlenosti i socijalne pravde, koji se nastoje postići u Uniji moraju se također promicati i prema van kako bi ih se učinkovito postiglo i na europskoj i na globalnoj razini. To odgovora očekivanjima koja imaju građani: snažnu Uniju na svjetskoj sceni. Uspješna međunarodna akcija učvršćuje europski identitet i važnost zajedničkih vrijednosti unutar Unije.

U primjeni načela dobre vladavine na globalnu odgovornost EU-a, Unija bi morala biti pristupačnija vladinim i nevladinim dionicima iz drugih dijelova svijeta. To već jest dio njezine strategije za održiv razvoj, ali ona mora ići ruku pod ruku s predanošću takvih dionika s obzirom na njihovu zastupljenost i preuzeti odgovornosti u odgovoru na globalne izazove. Unija bi trebala uzeti u obzir globalnu dimenziju u procjenjivanju učinka političkih mjera, u uspostavljanju smjernica za upotrebu ekspertize, i kroz proaktivniji pristup međunarodnim mrežama.

Primajući na znanje globalnu dimenziju, Unija će ojačati svoj glas u multilateralnim pregovorima. Ona bi trebala nastojati poboljšati učinkovitost i legitimnost

globalnog stvaranja pravila, djelujući kako bi srednjoročno-dugoročno modernizirala i reformirala međunarodne i multilateralne institucije. Cilj bi trebao biti povećanje učinkovitosti i sposobnosti djelovanja multilateralnih institucija. Kratkoročno, Unija bi trebala izgraditi partnerstva s drugim zemljama kako bi promicala bolju suradnju i usklađenost aktivnosti postojećih međunarodnih organizacija i povećala njihovu transparentnost.

Međunarodna bi akcija trebala biti dopunjena novim instrumentima. Mnoge ideje u ovoj Bijeloj knjizi mogle bi se testirati na globalnoj razini, kao na primjer ocjenjivanje napretka koji je postignut s obzirom na međunarodno dogovorene ciljeve ili razvoj koregulatornih rješenja na istoj razini kako bi se nosilo s aspektima nove ekonomije. Unutar Unije, ovi bi pristupi trebali nadopunjavati uspješne elemente međunarodnog javnog prava, osobito Svjetske trgovinske organizacije i Međunarodnog suda pravde.

Kako bi postigla ove ciljeve, Unija treba govoriti jedinstvenim glasom. Treba osnažiti svoju predstavljenost na međunarodnim i regionalnim forumima, osobito s obzirom na gospodarsko i financijsko upravljanje, okoliš, razvoj i politiku nadmetanja. Često, važna poboljšanja mogu i moraju biti uvedena unutar postojećeg Ugovora, koja bi znatno poboljšala vidljivost onoga što Unija čini na globalnoj razini. U nekim područjima, kao što su financije, potrebna je promjena u Ugovoru EU.

Preusmjerene politike i institucije

Povezati Europsku uniju s njezinim građanima znači ustanoviti jasnu politiku i ciljeve unutar sveukupne vizije o tome kamo se Unija kreće. Ljudi trebaju bolje razumjeti politički projekt koji stoji iza Unije.

Ta zadaća nije jednostavna. Integracija korak po korak, kakva je obilježila razvoj Unije, imala je tendenciju fragmentirati

javnu politiku u zasebne sektore s različitim ciljevima i različitim instrumentima: tijekom vremena nestao je kapacitet da se osigura usklađenost. Sadašnje metode rada Institucija i njihov odnos s državama članicama onemogućuju ih u iskazivanju potrebnog vodstva.

Kao djelomični odgovor, Unija je pokrenula posebne političke planove, kao što su oni razvijeni u Tampereu (1999.) za slobodu, sigurnost i pitanja vezana u pravdu, u Lisabonu (2000.) s planom za gospodarsku i socijalnu obnovu koja se proteže do 2010.; ili u Goteborgu (2001.) sa strategijom za održivi razvoj.

Međutim, treba učiniti više. Institucije i države članice moraju raditi zajedno kako bi izložile sveobuhvatnu političku strategiju. U tu svrhu, trebale bi već sad preusmjeriti politiku Unije i prilagoditi načine na koji institucije djeluju pod postojećim ugovorima.

Preusmjeriti politike EU-a

Uvođenje eura i proširenje bit će katalizatori za temeljne promjene. Euro će uskoro postati opipljiva stvarnost u džepovima ljudi i povećat će vidljivost Unije kako unutar nje same tako i u svijetu. Proširenje će probuditi specifične probleme u smislu širokih rascjepa između bogatih i siromašnih zemalja. Ono će donijeti nove izazove upravljanju vanjskim granicama Unije i odnosima s našim budućim susjedima.

Preusmjeravanje politika znači da bi Unija trebala **jasnije prepoznati svoje dugoročne ciljeve**. To može, uz sveobuhvatni cilj održivog razvoja, uključivati poboljšanje ljudskog kapitala, znanja i vještina, osnaživanje socijalne kohezije i kompetitivnosti; suočavanje s ekološkim izazovom, podupiranje teritorijalne različitosti; doprinos regionalnom miru i sigurnosti. Jasnije usmjerenje pomoći će u vođenju političke reforme u pripremi za uspješno proširenje

i osigurati da proširenje Unije ne dovodi do oslabljivanja postojećih politika.

U ustanovljavanju prioriteta i osiguravanju usklađenosti, institucije moraju štiti od toga da odluke o budućim političkim mjerama budu nadahnute kratkoročnim razmišljanjem o dugoročnim izazovima. To predstavlja stvarni rizik pošto bi se u bližoj budućnosti i institucionalna reforma i važni politički odabiri i budžetno pogađanje i proširenje mogli podudarati. Vjerojatno će se povećati kapacitet Unije kako bi se iskazalo vodstvo kroz usklađenu viziju budućnosti. Unija također mora nastaviti osiguravati adekvatne resurse kako bi izvršila zadatke koji su joj dodijeljeni.

Unutar Komisije, poduzeti su važni koraci kako bi se ojačao njezin kapacitet za strateško planiranje i uspostavljanjem politika što čini jedan od tri stupa postojeće administrativne reforme. Oni se odražavaju kroz ključne događaje svake godine koji promoviraju političku raspravu unutar okvira petogodišnjih strateških ciljeva Komisije:

- Godišnja politička strategija Komisije na početku svake godine usredotočuje se na prepoznavanje strateških prioriteta s horizontom od dvije do tri godine. To omogućava srednjoročan, usklađeniji pristup, i daje nužnu provjeru stanja kako bi se osiguralo da su nužni resursi dostupni.
- Predsjednik Komisije u svom godišnjem obraćanju Europskom parlamentu o stanju Unije ocjenjuje napredak postignut naspram strateških prioriteta Komisije i navještava nove izazove na horizontu. To je nadopunjeno godišnjim ukupnim izvještajem Europskom vijeću koji obuhvaća ekonomsku, socijalnu i ekološku politiku Unije.
- Uz to, od 2002. godine nadalje godišnji izvještaj o implementaciji

Amsterdamskog protokola o supsidijarnosti i proporcionalnosti bit će orijentiran prema glavnim ciljevima politika Europske unije. U njima će se razmatrati u kojoj je mjeri Unija primijenila načela proporcionalnosti i supsidijarnosti u postizanju svojih glavnih ciljeva.

Ipak, nastojanja da se ustroji bolja rasprava o usklađenosti politika treba izgraditi na dijalogu između institucija o budućim ciljevima i prioritetima Unije. Uloga Komisije u iniciranju politika i usmjeravanju dugoročnih planova rada može biti pogotovo učinkovita u pripremi **Europskog vijeća**. Ti samiti, koji se sada održavaju četiri puta godišnje, okupljaju petnaest šefova država i vlada te predsjednika komisije.

Europsko Vijeće trebalo bi u partnerstvu s Komisijom imati važniju ulogu u oblikovanju strateških smjernica za Uniju. Ono se ne bi trebalo baviti svakodnevnim detaljima politika EU-a. Zahtjev za konsenzusom u Europskom vijeću često onemogućava donošenje političkih mjera zbog pojedinačnih nacionalnih interesa u područjima u kojima bi Vijeće moglo i trebalo odlučivati kvalificiranom većinom država članica. To je jedan primjer neuspjeha Vijeća da preuzme svoju političku odgovornost za donošenje odluka unutar metode Zajednice.

Preusmjeriti institucije

Kako bi bila u stanju pružiti bolje politike, Unija mora ponovno razmotriti metodu Zajednice. Svi bi se trebali koncentrirati na svoj središnji zadatak: Komisija inicira i izvršava politike, Vijeće i Europski parlament odlučuju o zakonodavstvu i budžetu – (kada god je to moguće u Vijeću koristeći glasovanje kvalificiranom većinom). Europsko vijeće ostvaruje političko vodstvo, a Europski parlament nadzire provedbu budžeta i politika Unije.

To znači promjene u načinu na koji funkcioniraju institucije. Mnogo toga bi se moglo učiniti u kratkom roku i bez promjene postojećih ugovora. Potreban je veći napor da bi se osigurala konzistentnost onoga što je učinjeno u različitim sektorskim vijećima. **Vijeće ministara**, a posebice Vijeće za opće poslove, koje se sastoji od ministara vanjskih poslova, izgubilo je kapacitet da daje političke smjernice i arbitrira između sektoralnih interesa, posebno tamo gdje to uključuje rješavanje sporova različitih vlastitih ministarstava oko pozicije koja se treba zauzeti o prijedlozima EU-a. Vijeće je već uvelo neke promjene u načinu rada. Zaključak o predsjedništvu Göteborgskog zasjedanja Europskog vijeća ponovno zahtijeva "učinkovitiju koordinaciju različitih tijela Vijeća". Ustvrdeno je da je napredak do sada bio spor.

Vrijeme je da se prepozna kako je Unija polako napredovala iz diplomatskog u demokratski proces, s politikama koje sežu duboko u nacionalna društva i svakodnevni život. Postoji potreba da Vijeće razvije svoj kapacitet koordinacije svih aspekata politika EU-a i u samom Vijeću i u državama. To bi rasteretilo Europsko vijeće i dopustilo mu da preusmjeri svoju aktivnost na oblikovanje strateških ciljeva i učinkovitije nadgledanje uspjeha Unije u njihovom ostvarivanju.

Europski parlament i svi nacionalni parlamenti Unije i pridruženih zemalja trebali bi postati aktivniji u stimuliranju javnih rasprava o budućnosti Europe i njezinih politika¹⁶. Složen odnos između promjena na nacionalnoj razini, EU politika i globalnih kretanja ne može jednostavno pronaći odgovor u Briselu. Ove bi se promijene trebale raspraviti u nacionalnom kontekstu i u svakom nacionalnom parlamentu. Komisija bi pozdravila javne rasprave, o politikama

Unije, koje bi zajednički organizirali europski i nacionalni parlamenti.

Nadalje, Europski parlament bi trebao ojačati svoju kontrolu nad provođenjem politika EU-a i implementacijom budžeta. To znači odmak od sadašnjeg naglaska na detaljnom nadgledanju na više politički-orientiranu kontrolu koja se temelji na političkim ciljevima. Kako bi se osnažila uloga Europskog parlamenta, treba ponovno razmotriti područja u kojima bi se trebalo primjenjivati suodlučivanje kako bi se osnažila uloga Europskog parlamenta.

Komisija se mora usredotočiti na svoje zadatke, koji proizlaze iz Ugovora - iniciranje i provedba političkih mjera, staranje o provedbi Ugovora, i međunarodno predstavljanje Zajednice. Mjere predložene u ovoj Bijeloj knjizi, uključujući osnaženi dijalog s europskim i nacionalnim udruženjima regionalne i lokalne vlasti, bolju i otvoreniju konzultaciju civilnog društva, bolje iskorištavanje stručnog mišljenja i bolje ocjenjivanje učinaka pomoći će poboljšati kvalitetu predloženih politika.

Veza između europske i globalne vladavine trebala bi dovesti do toga da Unija češće govori jedinstvenim glasom. Određivanje prioriteta kada se bavi prigovorima vezanim uz prekršaje prava Zajednice maksimalizirat će učinak rada Komisije kao institucije koja se stara o provedbi Ugovora.

Prijedlog da se dodatno pojednostavi zakonodavstvo Zajednice, poboljša regulacija kroz veću raznolikost političkih instrumenata i njihovo kombinirano korištenje, i da se naprave tripartitni ugovorni sporazumi, poboljšat će kvalitetu izvršenja politike. Povećana uporaba regulativnih agencija osigurat će bolje izvršenje i provedbu politika u specifičnim slučajevima. Također

¹⁶ Države članice trebale bi razmijeniti najbolje prakse o primjeni Protokola na Amsterdamski ugovor o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji

će izbjeći potrebu da se resursi Komisije troše na pretehničke zadaće.

U istom duhu, Komisija je već predložila vid komunikacije i regulacije izlažući okvir za rad "izvršnih" agencija pod kontrolom Komisije. To znači da se za upravljanje programima koriste vanjske izvršne agencije, a ne resursi Komisije.

Treba također biti jasnije tko je odgovoran za izvedbu političkih mjera. To čini preduvjet da se sustav EU-a napravi otvorenijim i odgovornijim za sve europske građane.

Glavna odgovornost za izvedbu političkih mjera i zakonodavstva kroz usvajanje provedbene regulacije ili odluke obično se povjerava Komisiji. Trebalo bi preispitati uvjete pod kojima Komisija usvaja te izvršne mjere.

Na kraju, to bi trebalo dovesti do situacije gdje:

- zakonodavstvo definira uvjete i granice unutar kojih Komisija izvršava svoju izvršnu ulogu, i
- jednostavni zakonski mehanizam dopušta Vijeću i Europskom parlamentu, kao zakonodavnim tijelima, da nadgledaju i nadziru djelovanje Komisije s obzirom na načela i političke smjernice usvojene u zakonodavstvu.

Ova bi promjena učinila proces donošenja odluka jednostavnijim, bržim i razu-

mljivijim. Unaprijedila bi odgovornost, pomažući Vijeću i Europskom parlamentu da stvore političke prosudbe o tome koliko dobro funkcionira izvršni proces.

Ako se slijede ove orijentacije, preispitat će se potreba za održavanjem postojećih, odbora¹⁷ osobito regulativnih i upravljačkih. Prema tome, poduzelo bi se preispitivanje postojećih odbora i ocijenila bi se potreba za njihovim daljnjim postojanjem. Ta bi ocjena trebala uzeti u obzir potrebu za stručnim mišljenjem o implementaciji politike EU-a.

Ova izmjena odgovornosti institucija, dajući kontrolu izvršne kompetencije dvama zakonodavnim tijelima i razmatrajući ulogu postojeće regulativne i upravljačke odbore dotiče se osjetljivog pitanja ravnoteže moći među institucijama. Trebala bi dovesti do modifikacije članka 202. Ugovora koji dopušta isključivo Vijeću da nametne određene zahtjeve u vezi načina na koji Komisija vrši svoju izvršnu ulogu. Taj je članak zastario s obzirom na proceduru suodlučivanja koja s obzirom na usvajanje zakonodavstva stavlja Vijeće i Europski parlament na istu ravninu u mnogim područjima. Prema tome, Vijeće i Europski parlament bi trebali imati jednaku ulogu u nadgledanju načina na koji Komisija vrši svoju izvršnu ulogu.

¹⁷ Odbori koje čine službenici država članica koje Komisiji pomažu u vršenju provedbenih ovlasti (vidi odluku 1999./468/EC odluku o "djelovanju odbora").

Komisija će:

- Koristiti svoja prava inicijative da bi snažnije usredotočila rasprave na usklađenost političkih mjera i prepoznavanje dugoročnih ciljeva, gradeći na već postojećim nastojanjima oko strateškog planiranja i izvještavanja.
- Na sljedećoj međuvladinoj konferenciji iznijeti prijedlog da se izvršna odgovornost preusmjeri na Komisiju, uz istodobno učinkovitije usmjeravanje načina na koji Vijeće i Europski parlament nadziru upotrebu izvršne ovlasti Komisije.

Vijeće bi trebalo poboljšati koordinaciju različitih tijela kao i svog kapaciteta za političko vodstvo i sposobnosti da poveže nacionalno djelovanje i djelovanje EU-a.

Europsko Vijeće bi se trebalo više usredotočiti na strateške ciljeve.

Europski i nacionalni parlamenti bi trebali igrati središnju ulogu u poticanju javne rasprave o budućnosti Europe i njezinim politikama

OD VLADAVINE DO BUDUĆNOSTI EUROPE

Izazov je pred Unijom da obnovi europski politički proces. Pitanja koja ova Bijela knjiga postavlja i odgovori koje nudi povezani su s tom obnovom. Ova knjiga odpočinje proces koji odgovara na razočarenje mnogih građana Europe. Otuđenje od politike nije samo europski problem, već globalni, nacionalni i lokalni. Međutim, za Uniju on predstavlja poseban izazov. S obzirom na već postignutu duboku razinu integracije ljudi imaju slična očekivanja od Unije kao što imaju i od domaćih političkih mjera i institucija. Međutim, Unija ne može razviti i proizvesti političke mjere na isti način kao nacionalna vlada; ona mora graditi partnerstva i oslanjati se na široki spektar aktera. Očekivanja se moraju ispuniti na drugačiji način.

Naš opći cilj oslanja se na jednostavno načelo koj je vodilo europske integracije od trenutka osnivanja Europske zajednice: integrirati narode Europe, istodobno u potpunosti poštujući pojedinačne nacionalne identitete. Reforme koje su predložene moguće su jedino ako Unija ponovno pobudi originalni duh ugovora EU-a i u potpunosti iskoristi fleksibilnost koju nude.

Pet političkih načela - **otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i**

usklađenost podupiru prijedloge u ovoj Bijeloj knjizi. Oni bi trebali voditi Uniju u organiziranju načina rada i u požurivanju reformi unutar postojećeg Ugovora, ali također i nuditi smjernice za raspravu o budućnosti Europe.

Zajedno, oni dopuštaju bolju primjenu načela proporcionalnosti i supsidijarnosti. To se, na primjer, odražava, u težini koja se, u ovoj Bijeloj knjizi, pridodaje upotrebi prave kombinacije instrumenata kako bi se ponudile političke mjere koje su prilagođene ciljevima koje se nastoji ostvariti, ograničavanju zakonodavstva na njegove nužne elemente, te upotrebi ugovora kojima bi se više uzimali u obzir lokalni uvjeti.

Sadašnjost i budućnost: pitanje političke volje...

Gradeći na ovim načelima, prijedlozi u ovoj Bijeloj knjizi će:

- **Strukturirati odnos EU-a s civilnim društvom.** Kodeks ponašanja za konzultacije identificirati će i poboljšati odgovornost svih partnera, pojačat će dijalog, i doprinijeti otvorenosti organiziranog civilnog društva
- **Više iskoristiti vještine i praktična iskustva regionalnih i lokalnih aktera.** Na prvom mjestu, to je pitanje za

nacionalne vlasti s obzirom na njihov nacionalni sustav i administrativni ustroj. Istodobno Unija bi trebala više iskoristiti postojeći potencijal za fleksibilnost kako bi poboljšala načine na koji se europske političke mjere primjenjuju na terenu.

- **Izgraditi javno povjerenje u način na koji stvaratelji političkih mjera koriste stručni svijet.** Multidisciplinarni ekspertni sustav EU-a bit će otvoreniji javnom viđenju i raspravi. To je potrebno kako bi se nosilo s izazovima, rizicima i etičkim pitanjima koje nam postavljaju znanost i tehnologija.
- **Poduprijeti jasniju definiciju političkih mjera EU-a i poboljšati učinkovitost političkih mjera EU-a** kombinirajući formalno zakonodavstvo s nezakonodavnim i samoregulirajućim rješenjima kakao bi se kvalitetnije postigli ti ciljevi.
- **Pripremiti uvijete za uspostavljanje regulatornih agencija EU-a.** Te agencije mogu osnažiti učinkovitost i vidljivost zakona EU-a u očima i privrede i javnosti donoseći odluke u nekim izuzetno složenim i tehničkim područjima bliže sektorima na koje se one odnose.
- **Ponovno usredotočiti uloge i odgovornosti svake od institucija.** To bi trebalo pomoći građanima da drže svoje političke vođe i institucije odgovornima za odluke koje Unija donosi.

Izvršavanje ovih akcija ne zahtjeva nužno nove Ugovore. To je prije svega **pitavanje političke volje.** Dio šireg procesa. Mijenjati način na koji Unija funkcionira traži ne samo reakciju Komisije, već i svih zainteresiranih, a osobito Vijeća, Europskog parlamenta, država članica i europskih građana.

Usvajanje načela vladavine unutar Unije postavit će Uniju u bolji položaj da doprinese novim oblicima globalne vladavine. Političke mjere i globalne institucije moraju odgovoriti na javne zahtjeve.

Novo usmjeravanje institucija Unije...

Ali što će se stvarno promijeniti ako se provedu ovi prijedlozi? U srcu predložene reforme vladavine jest novo usmjeravanje institucija – Komisije, Vijeća, i Europskog parlamenta, što bi trebalo dovesti do sljedećeg:

- **Da Komisija više ciljano usmjeri upotrebu svojih prava inicijative.** Bolja konzultacija i uključivanje, otvorenije korištenje stručnog savjeta i novi pristup srednjeročnom planiranju dopustit će Komisiji da puno kritičnije uzme u obzir zahtjeve institucija i interesnih skupina za novim političkim inicijativama. Komisija će biti u boljem položaju da djeluje u zajedničkom europskom interesu.
- **Zakonodavstvo EU-a koje je ogoljeno do nužnih načela i okvira koji predviđa način njihove implementacije.** Bijela knjiga pokazuje kako se Vijeće i Europski parlament mogu više usredotočiti na politički smjer i sadržaj, ostavljajući implementaciju izvršnoj grani. Međutim, istodobno, obje institucije trebale bi moći učinkovitije usmjeriti svoj nadzor nad načinom na koji Komisija vrši svoju izvršnu nadležnost.
- **Učinkovitija uključenost nacionalnih aktera u oblikovanju, primjeni i provedbi pravila i programa Zajednice.** To će biti rezultat prijedloga o dijalogu, decentralizaciji, jačoj suradnji administracija, i učinkovitijoj provedbi zakona Zajednice. Nadalje, što je veće sudjelovanje nacionalnih i regionalnih aktera u europskim političkim mjerama, time će oni biti više spremni informirati javnost o tim mjerama.

Ovo preusmjeravanje uloga institucija predstavlja važan korak u pripremanju i upravljanju uspješnim proširenjem.

Obnovljena metoda Zajednice kao model za budućnost...

I prijedlozi u Bijeloj knjizi i perspektiva daljnjeg proširenja vode u jednom smjeru: **ponovnom davanju snage metodi Zajednice**. To znači osigurati da Komisija predlaže i izvršava političke mjere; da Vijeće i Europski parlament donose odluke i da su nacionalni i regionalni akteri uključeni u proces donošenja politika EU-a.

Metoda zajednice dobro je služila Uniji gotovo pola stoljeća. To može i dalje činiti, međutim za tu se svrhu mora osuvremeniti.

U ocrtavanju posljedica koje će bolja europska vladavina imati za institucije, Bijela knjiga zalazi u raspravu o budućnosti Europe. Reforma europske vladavine također skicira put prema budućim promjenama ugovora na sljedećoj međuvladinoj konferenciji – ova reforma donosi naznake modela, za buduću političku organizaciju Unije:

- **U raspodjeli ovlasti između zakonodavne i izvršne vlasti**, model prati raspodjelu u nacionalnim demokracijama. Na europskoj razini, kada bi se razdvojile ove dvije uloge, bilo bi jednostavnije primijeniti načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U kontekstu postupnog proširenja područja na kojima Vijeće i Europski parlament

zajedno donose odluke (takozvana procedura suodlučivanja), te bi dvije institucije trebale uživati jednaku ulogu. To nije slučaj u postojećem Ugovoru. Istodobno, ovo pojašnjava uloga mora dopustiti Komisiji da preuzme punu izvršnu dogovornost.

- Unija treba **jasna načela koja identificiraju kako se nadležnost dijeli između Unije i njezinih država članica**. Ponajprije, to je odgovor na često pitanje javnosti “tko što čini u Europi”? Potrebna je zajednička vizija kako bi se odgovorilo na ovo pitanje. Bijela je knjiga oslikala opipljivu Europu, koja je u punom razvoju; Uniju zasnovanu na višerazinskoj vladavini u kojoj svaki akter, u skladu s vlastitim ili sposobnostima ili znanjem, doprinosi uspjehu sveukupnog zadatka. U višerazinskom sustavu pravi izazov predstavlja uspostavljanje jasnih pravila o zajedničkom djeljenju, a ne zasebnom razdjeljivanju kompetencija; samo ova neisključujuća vizija može osigurati najbolji interes svih država članica i svih građana Unije.

Ova Bijela knjiga, započinjući rani proces, pruža odgovore na očekivanja građana Unije. Građanima bi trebalo omogućiti da vide Uniju kao instrument pomoću kojega mogu dovesti do promjene. Razmjena mišljenja o ovim reformama će se nastaviti; bit će upotpunjena širim procesom ustavne reforme koja će se inicirati na Europskom vijeću u Laekenu; procesom kojem će Komisija aktivno doprinijeti.

S engleskog jezika prevela
Tamara Puhovski

Summary
EUROPEAN GOVERNANCE
A WHITE PAPER

Commission of the European Communities

Today, political leaders throughout Europe are facing a real paradox. On the one hand, Europeans want them to find solutions to the major problems confronting our societies. On the other hand, people increasingly distrust institutions and politics or are simply not interested in them.

The problem is acknowledged by national parliaments and governments alike. It is particularly acute at the level of the European Union. Many people are losing confidence in a poorly understood and complex system to deliver the policies that they want. The Union is often seen as remote and at the same time too intrusive.

The Irish “no” highlights the impact of these problems on many people. This was reflected not only in the final outcome of the referendum, but also in the low turnout and quality of the debate which preceded it.

Yet people also expect the Union to take the lead in seizing the opportunities of globalisation for economic and human development, and in responding to environmental challenges, unemployment, concerns over food safety, crime and regional conflicts. They expect the Union to act as visibly as national governments.

Democratic institutions and the representatives of the people, at both national and European levels, can and must try to connect Europe with its citizens. This is the starting condition for more effective and relevant policies.

The Commission identified the reform of European governance as one of its four strategic objectives in early 2000. Political developments since then have highlighted that the Union faces a double challenge: there is not only a need for urgent action to adapt governance under the existing treaties, but also for a broader debate on the future of Europe.

The White Paper proposes opening up the policy-making process to get more people and organisations involved in shaping and delivering EU policy. It promotes greater openness, accountability and responsibility for all those involved. This should help people to see how Member States, by acting together within the Union, are able to tackle their concerns more effectively.

Having been passed in July 2001, this document attracted comments by many participants within public consultations, and the realisation of the principles laid down in it was one of the four crucial determinants of the European Commission activity in the period between 2000 and 2004. The White Paper on European Governance represents one of the foundations of the contemporary development of the European governance models, which is the reason why we are publishing its translation here.

Key words: the European Commission, European governance.

PRAZNA str. 214