

EUROPEIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U RH: SHVAĆANJE SOCIJALNOG KAPITALA OZBILJNO?

Dr. sc. Sanja Barić, izvanredna profesorica
Dana Dobrić, dipl. iur., asistentica
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 323.21(497.5)
323.21::061.1EU
Ur.: 3. rujna 2012.
Pr.: 31. listopada 2012.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Sve je veći utjecaj procesa europske integracije na kreiranje javnih politika država članica te na njihove političke i upravne strukture. To se također odnosi na utvrđivanje kruga subjekata koji sudjeluju u političkom odlučivanju. Autorice rada posvećuju pozornost organizacijama civilnog društva kao čimbenicima demokratizacije društva i načinima njihovog uključivanja u političke procese. Na razini Europske unije primjenjuje se model refleksivne deliberativne poliarhije kao oblik ustrojstva vlasti koji najviše pogoduje razvoju participativne demokracije. U takvom je sustavu donošenje političkih odluka obilježeno decentraliziranim utjecajima, a građani su predstavljeni putem izabranih javnih dužnosnika i različitih organizacija civilnog društva koje kanaliziraju pojedine interese, ali i omogućavaju međusobno horizontalno i vertikalno usuglašavanje. Radi jačanja organizacija civilnog društva kao važnih dionika u oblikovanju i provedbi politika Europske unije, Vlada RH je u srpnju ove godine usvojila Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u razdoblju od 2012. do 2016. godine. Temeljno pitanje na koje autorice nastoje dati odgovor jest na kojoj je razini socijalna kohezija u Hrvatskoj te postoje li preduvjeti za razvoj participativne demokracije.

Ključne riječi: *socijalni kapital, demokratski deficit, participativna demokracija, refleksivna deliberativna poliarhija, civilno društvo.*

UVOD

Tijekom 20. stoljeća mnoge su države počinile pogrešku polazeći od, kako to Friedrich A. von Hayek naziva, «fatalne taštine». Radi se o uvjerenje da jedan mudar vođa ili skupina «izabranih», pametnih i poštenih ljudi može postići uređenje društva koje je superiornije od onog koje bi nastalo spontanom poretkom. Iskustvo

je, međutim, pokazalo suprotno. Vladavina nekolicine u ime mnogih ne može zamijeniti slobodnu i dobrovoljnu aktivnost velikog broja pojedinaca u slobodnom društvu. Demokracija u čijem je korijenu civilno društvo, tolerancija i pluralizam za sada je jedini prihvatljivi model društvenog uređenja koji osigurava očuvanje trajnog mira i stabilnosti.

Pitanje "civilnog društva" središnja je stavka u postsocijalističkom procesu demokratizacije i decentralizacije koji još traje.¹ Zahvaljujući naglašenoj tendenciji prekograničnog formalnog i neformalnog umrežavanja i lakšoj operacionalizaciji suradnje na projektima od zajedničkog interesa, organizacije civilnoga društva imaju snažan potencijal za poticanje razvoja regionalne suradnje i dobrosusjedskih odnosa. Regionalna suradnja je temelj nastanka Europske unije; ona je začetak procesa europskih integracija. Ujedno predstavlja jedan od važnijih ciljeva vanjske politike Republike Hrvatske.

U ovom radu ćemo na početku ponuditi definiciju civilnog društva i ukratko razmotriti neke njegove uloge u okviru moderne društvene i političke stvarnosti. Također, pokušat ćemo razraditi koncept refleksivne deliberativne poliarhije kao model ustrojstva vlasti koji u najvećoj mjeri omogućuje participaciju organizacija civilnog društva u procesu političkog odlučivanja. U drugom dijelu ukazat ćemo na važnost koja se u okviru europskih integracijskih procesa pridaje nevladinim organizacijama, posebice u kontekstu smanjenja demokratske deficitarnosti sustava Europske unije. U posljednjem dijelu prikazat ćemo situaciju civilnog društva u RH te razmotriti napore hrvatske Vlade u poticanju njegova daljnjeg razvoja.

1. CIVILNO DRUŠTVO U SUVREMENOJ DRUŠTVENO-POLITIČKOJ STVARNOSTI

1.1. Pojam civilno društvo

Civilno društvo je pojam koji se počinje spominjati u 18. stoljeću kada, zahvaljujući građanskim revolucijama, dolazi do odvajanja sfere političke vlasti od sfere građanskog društva. Jedan od glavnih zahtjeva koje je postavila tadašnja mlada građanska klasa jest radikalno ograničenje intervencije države u područje građanskog

1 Većina teoretičara civilnoga društva slaže se s tvrdnjama da za političku tranziciju, uspostavu i legalizaciju demokratskih institucija treba šest mjeseci, za uspostavu tržišnog gospodarstva treba šest godina, a za razvoj civilnog društva - šezdeset godina! Ovdje navodimo izbor literature o toj temi: G. Bežovan, «Struktura civilnog društva u RH», u: *Politička misao*, vol. 39, 1/2002, str. 63-87; M. Ovsenik i M. Ambrož, *Neprofitni autopoetični sustavi*, Alinea, Zagreb, 1999.; J. L. Cohen i A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Mass., 1992.; A. B. Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, New Jersey, 1992.; M. Mesić, «Civilno društvo i postsocijalizam», u: *Revija za sociologiju*, vol. 22, 3-4/1991, str. 307-314; A. Bibič, *Civilno društvo i politički pluralizam*, Omladinski kulturni centar, Zagreb, 1990.

društva, tržišta i poduzetništva.² U takvim okolnostima civilno je društvo imalo zadaću štititi i podučavati građane kako se obraniti od države. U 20. stoljeću ideja civilnog društva ponovno se aktualizira te postaje predmet znanstvenog interesa i empirijskih istraživanja na globalnoj razini.³ Razvijen je široki spektar definicija i pristupa toj problematici. No, nijedna teorija nije prihvaćena kao jedinstvena ni dominantna.

Civilno društvo je sfera koja postoji između države, i privatnog sektora te čije se djelovanje temelji na načelima pravednosti, tolerancije i odsustva nasilja. Pojam "civilno društvo" prije svega podrazumijeva tzv. nevladine ili neprofitne organizacije (dalje: NVO). Postoji nekoliko temeljnih definicija NVO-a. Pravne definicije NVO-a polaze od konkretnog zakonskog određivanja pojma NVO-a u pojedinoj zemlji. Ovaj je pristup izuzetno praktičan za neposredni rad lokalnih NVO-a, ali svojim uskim gledanjem onemogućava shvaćanje biti nevladinog sektora, usporednu analizu te, posljedično, otežava kvalitetnu i argumentiranu (pozitivnu ili negativnu) kritiku. Funkcionalne definicije ukazuju na ciljeve takvih organizacija, naglašavajući «javnu dobrobit» kojoj one služe. Pritom, one apstrahiraju činjenicu da mnoge NVO prvenstveno služe zadovoljavanju uskih interesa njihovih članova (primjerice, filatelističko društvo). Ekonomske definicije primjenjuju kriterij neprofitnosti. To, naravno, ne znači da NVO nemaju prihode, već da ih stječu isključivo radi ostvarivanja svojih primarnih, neprofitnih ciljeva te se njihova dobit ne dijeli članovima ili trećim osobama, nego «vraća» neprofitnoj djelatnosti. Zbog svoje je sveobuhvatnosti najprihvatljivija strukturalno-operativna definicija Salomona i Anheiera⁴ koja identificira nevladinu organizaciju prisutnošću pet čimbenika: određeni stupanj organiziranosti, privatnost, neprofitna distribucija, samouprava i dobrovoljnost.

2 Radi se o *laissez-faire* doktrini koju je najpotpunije razvio Adam Smith u svom poznatom djelu „Bogatstvo naroda“. Doktrina se oštro protivi državnoj intervenciji u ekonomsku sferu društva. Opravdan je jedino minimalni utjecaj države koji je potreban za održavanje mira i poštivanje vlasničkih prava. (Vidi: A. Smith, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Zagreb, Masmedia, 2007.)

3 Godine 1991. najveću inicijativu za jačanje i potporu građanske participacije na globalnoj razini pokrenulo je dvadesetak aktivista civilnog društva iz različitih zemalja svijeta. Ideja je bila stvoriti svjetsko udruženje pojedinaca i organizacija kojemu bi glavni ciljevi bili snaženje institucija civilnog društva, zagovaranje sudjelovanja civilnog društva u procesu donošenja odluka na svjetskoj razini i poticanje dijaloga kako između organizacija civilnog društva međusobno, tako i između organizacija civilnog društva te javnog i privatnog (profitnog i neprofitnog) sektora. Udruženje je utemeljeno 1993. godine pod nazivom Svjetski savez za građansku participaciju (CIVICUS). To je međunarodni savez članova i vanjskih partnera koji tvori utjecajnu mrežu lokalnih, nacionalnih, regionalnih i međunarodnih organizacija te na taj način širi spektar civilnog društva. Neke od aktivnosti CIVICUS-a su pripremanje regionalnih izvještaja o razvoju i dostignućima civilnog društva, konzultacije s članovima udruženja, održavanje sastanaka članova i vanjskih partnera te poduzimanje ostalih mjera za jačanje globalnog civilnog društva. (World Alliance for Citizen Participation, <http://www.civicus.org/>)

4 L. M. Salamon, H. K. Anheier, In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of Definitions, u: *Voluntas*, 1992., 3(2), str. 125-151.

No, civilno društvo označava i mnogo širi krug subjekata. Njime su obuhvaćene i vjerske zajednice, socijalni partneri, organizacije koje predstavljaju socijalne i ekonomske dionike koji nisu obuhvaćeni kategorijom socijalnih partnera te različite neformalne skupine unutar društva.⁵ U najširem smislu pojam podrazumijeva i političke stranke. Svjetski savez za građansku participaciju (CIVICUS) u svoju definiciju civilnog društva uključuje organizacije i mreže civilnog društva, sindikate, vjerske zajednice, profesionalna udruženja, nevladine organizacije, filantropske fundacije i druge oblike fondova. Gosewinkel razlikuje tri pristupa definiranju civilnog društva: s obzirom na područje koje ono obuhvaća, aktivnosti kojima se bavi te kombinaciju prethodna dva kriterija.⁶ Prvo, civilno se društvo poima kao „treći sektor“, odvojen od države i privatnog sektora. U takvoj sferi se društvena i politička akcija oblikuju u udruženjima koje karakterizira visoki stupanj samoorganiziranja te specifičan način postizanja kohezije. Ključni nositelji akcije su NVO i društveni pokreti. Država se poima kao teritorijalna i institucionalna sfera koja se često nalazi u opoziciji prema trećem sektoru. Drugi koncept polazi od temeljnih normativnih postavki o kvaliteti društvene akcije i postizanja socijalne kohezije.⁷ Ovaj pristup naglašava pozitivan doprinos civilnog društva stvaranju i stabilizaciji demokracije te jačanja samouprave. Vrijednosti, na kojima civilno društvo temelji svoje djelovanje, tvore kodeks ponašanja za sve njegove dionike čineći ga idealnim forumom za razvoj učenja demokracije. Kombinacijom prethodna dva pristupa, civilno društvo se definira kao područje koje se nalazi između države, ekonomije i privatne sfere građana, a čije su glavne implikacije visoki stupanj samoorganiziranja te specifična društvena akcija.

S druge strane, Bežovan rabi sljedeću opisnu definiciju: “Civilno društvo obuhvaća institucije, organizacije, mreže i pojedince (i njihove vrednote) koje su smješteni između obitelji, države i tržišta, povezani nizom civilnih pravila koja dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa.”⁸ Civilno društvo znači i aktivan odnos građanki i građana prema javnim službama i poslovima: od sudjelovanja u javnim raspravama i utjecaja na formiranje političke volje, preko konkretnih inicijativa usmjerenih na određene političke i pravne mjere, do preuzimanja dijela javnih poslova koji država i javne institucije ne mogu obaviti uopće, u potpunosti, ili dovoljno kvalitetno. Često se, nadalje, pod civilnim društvom misli na specifičnu kvalitetu ustroja cjelokupnog društva po idealnim načelima pluralizma, demokratičnosti i otvorenosti, u kojem su nevladine organizacije jedan

5 S. Smismans, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, u: *European Law Journal*, vol. 9/2003, br. 4., str. 491.

6 D. Gosewinkel, *Civil society*, u: *European History Online*, Mainz, Institute of European History, 2011., www.ieg-ego.eu/gosewinkeld-2010-en.

7 Socijalna kohezija jest nužan preduvjet uspješnosti kolektivne akcije. Kohezivne skupine su one u kojima pojedinci žele biti članovi skupine, međusobno se uvažavaju te svojim djelovanjem aktivno pridonose ostvarenju ciljeva skupine. (G. Bežovan, *Civilno društvo*, Zagreb, Nakladni zavod Globus, 2004., str. 41.)

8 G. Bežovan, *Civilno društvo u Hrvatskoj: na putu ka pravu javnosti*, u: N. Starc (ur.), *Izviješće o društvenom razvoju - Hrvatska 2001.*, Zagreb, Ekonomski institut Zagreb, 2001, str. 35-44.

od pojavnih oblika, a njihov položaj, uloga i tretman jedno od mjerila stupnja konkretizacije idealnih načela.

Civilno društvo se kao koncept dugo vremena osporavao. No, danas je postignut konsenzus o civilnom društvu kao dioniku demokratizacije društva. Mnoge multilateralne⁹ i donatorske organizacije uvidjele su blisku vezu između razvoja i jačanja sfere civilnog društva te propasti autoritarnih režima. Znanstvenici i aktivisti nalaze izvor snaženja demokratskih procesa u dionicima civilnog društva budući da vlada opće nezadovoljstvo političkim strankama i sindikatima kao predstavnicima građana. Potonji, umjesto da zastupaju interese građana, usmjereni su ostvarenju vlastitih aspiracija tj. prisvajanju moći. Konačno, nakon „Post-Washingtonskog konsenzusa“¹⁰ bilo je za očekivati da će država dio svojih funkcija dijeliti s organizacijama civilnog društva (dalje: OCD). Chandhoke u tom kontekstu piše o „umnožavanju“ države.¹¹ Budući da je na civilno društvo prenesen čitav niz novih aktivnosti, mreža NVO-a se tijekom vremena izrazito širi.

1.2. Društveni kapital

Pojam civilno društvo u uskoj je vezi s pojmom društveni kapital.¹² Naime, društveni kapital predstavlja osnovu civilnog društva neke države. Prve koncepcije društvenog kapitala uočavaju se u klasičnim tekstovima političke znanosti (A. de Tocqueville)¹³ i sociologije (E. Durkheim).¹⁴ Navedeni autori drže da je postojanje društvenih skupina koje se nalaze između pojedinca i države ključno za održanje i

9 Multilateralne organizacije je osnovalo tri ili više zemalja s ciljem rješavanja problema koji su im zajednički, primjerice Greenpeace, Europska banka za obnovu i razvoj, Međunarodna finansijska korporacija, The Group of 77, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, Srednjoamerička banka za europsku integraciju, Azijska banka za razvoj i dr.

10 Washingtonski konsenzus formulirali su 1990. godine ekonomisti iz Instituta za međunarodnu ekonomiju (Washington). Sadrži deset osnovnih preporuka za razvojnu politiku zemalja Latinske Amerike, ali se nastojao primijeniti i kao razvojni model za postkomunističke, tranzicijske ekonomije u Srednjoj i Istočnoj Europi. Budući da nije postigao očekivane rezultate, 2003. godine stvoren je novi model, tzv. Post-Washingtonski konsenzus. Neke od preporuka koje sadrži jesu: stvoriti efikasnu državu s profesionalnom javnom upravom, provesti reformu fiskalne politike i finansijskog sustava, liberalizirati vanjsku trgovinu, izgraditi institucije moderne tržišne ekonomije. (Vidi: N. Birdsall, F. Fukuyama, The post-Washington Consensus, Council of Foreign Affairs, 2011.; K. N. Rankin, Economic geographies of global governance: Rules, rationalities, and ‘relational comparisons’ i D. MacKinnon, Reinventing the State: Neoliberalism, State Transformation, and Economic Governance, oboje u: I. J. Barnes, J. Peck, E. Sheppard (ed.), *The Wiley-Blackwell Companion to Economic Geography*, Oxford, Blackwell, 2012. O primjeni Post-Washingtonskog modela na hrvatsku razvojnu politiku vidi: D. Radošević, Nova razvojna paradigma – stvara li se novi model gospodarskog i socijalnog razvitka: ‘Post-Washingtonski konsenzus’?, u: *Ekonomski pregled*, vol. 54/2003, br. 11-12.)

11 N. Chandhoke, Civil Society, u: *Development in Practice*, vol. 17/2007, br. 4-5, str. 608.

12 U stranoj literaturi koristi se termin „social capital“.

13 A. de Tocqueville, *Democracy in America: Volume I & II*, New York, Vintage Books, 1945.; *The Old Regime and the French Revolution*, New York, Anchor, 1955.

14 E. Durkheim, *The Rules of Sociological Method*, New York, The Free Press, 1950.

promicanje demokracije. U suvremenoj literaturi mogu se identificirati dva temeljna pristupa pojmu društveni kapital. S jedne strane, politolozi¹⁵ doživljavaju društveni kapital kao potencijal kojeg oblikuje vlast, javna politika i građanske skupine; potencijal koji je imanentan političkim institucijama u širem smislu riječi. Pojam "povjerenja u institucije" smatra se tako glavnim generatorom društvenog kapitala. S druge se strane nalazi tzv. "društveno uvjetovani pristup" pojedinih sociologa¹⁶ koji naglašavaju da društveni kapital predstavljaju društvene interakcije među građanima te način na koji se stvara čitav spektar društvenih kolektiva, od rudimentarnih skupina i neformalnih mreža do formalnih udruga s pravilima i popisima članova. Ukazuje se na resurse, poput informacija, ideja i socijalne potpore, koje pojedinci mogu pribaviti zahvaljujući svojim društvenim vezama. Osobno se priklanjamo srednjem stajalištu tj. "sinergijskom pristupu društvenom kapitalu" koji nastoji obuhvatiti oba suvremena gledišta. Društveni kapital tako obuhvaća tri elementa: (a) povjerenje u ljude i društvene institucije, a označava spremnost na suradnju (ne samo s članovima obitelji ili znancima); (b) udruživanje i kolektivne akcije koje omogućavaju neposredno iskustvo suradnje i njezinih prednosti, u ostvarivanju interesa koji su izvan okvira individualne akcije i (c) poštovanje društvenih i pravnih normi.¹⁷ Fukuyama naglašava kako društva s niskim stupnjem povjerenja u ljude i društvene institucije obilježava jaka politička centralizacija. Intervencija države u mnoge aspekte društva ima za posljedicu negativan utjecaj na društveni kapital budući da su za njegovo postojanje važne samoorganizacija i društvenost. Stoga se određene aktivnosti trebaju prepustiti i privatnom sektoru i civilnom društvu.

U studiji koju je sufinancirala hrvatska Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva društveni se kapital sinergijski definira kao: "umrežavanje koje, skupa sa zajedničkim normama, vrijednostima i shvaćanjima, olakšava suradnju unutar ili među skupinama kako bi proizvelo društvene beneficije ili potaknulo kolektivnu akciju."¹⁸ Prema Bežovanu, ključni element društvenog kapitala jesu društvene mreže pojedinaca, skupina i organizacija. Putem njih se uspostavljaju osobni

15 M. Hooghe, D. Stolle, *Generating Social Capital, Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, New York, Palgrave, 2003.

16 P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, u: J. Richardson, (ur.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, 1986., str. 241-258.

17 Rizzi i Pianta, kao osnovne elemente društvenog kapitala, izdvajaju uzajamne odnose, povjerenje, institucije i teritorij. Uzajamni odnosi mogu se promatrati na tri razine. Na mikrorazini odnosi su neformalni i horizontalni, na srednjoj razini pojavljuju se vertikalna udruženja pojedinaca i hijerarhijski odnosi, a makrorazinu čini političko i socijalno okruženje u kojem je razvijena opća društvena struktura. Nužno je postojanje te tri dimenzije kako bi društveni kapital proizvodio pozitivne učinke na ekonomsku i društvenu sferu. Već spomenuto povjerenje, bitan je element društvenoga kapitala budući da jača i proširuje suradnju na međuljudskoj razini. Spremnost na suradnju potvrđuje i osnivanje institucija koje su predstavljene od strane političkih, ekonomskih, socijalnih i obrazovnih tijela društva. U kontekstu globalizacije spominje se i pojam „teritorijalni kapital“, a označava sve čimbenike koje neki teritorij čini konkurentnim. (P. Rizzi, R. Pianta, *Relationships between Social Capital and regional development in Europe: a close examination*, ERSA Conference papers, br. ersa11p722/ 2011., str. 2-3)

18 L. Cooper, B. Knight, S. Blackmore, *Društveni kapital u Hrvatskoj*, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva i Centris, Zagreb, 2005., str. 17.

odnosi nužni za učinkovito djelovanje političkog, gospodarskog i socijalnog života.¹⁹ U liberalnim demokracijama sa slobodnim tržištem društveni kapital pridonosi smanjenju transakcijskih troškova²⁰ što ga čini učinkovitijim od formalnih mehanizama koordinacije poput pregovora, sklapanja ugovora, administrativnih procedura i sl. Osim ekonomske, društveni kapital ima i političku funkciju. Liberalne demokracije karakterizira postojanje zaštićene sfere individualne slobode te je državna intervencija u takvu sferu ograničena. Kako takvo političko uređenje ne bi degeneriralo u anarhiju, društvo koje je dio zaštićene sfere mora imati sposobnost samoorganizacije. Civilno društvo je protuteža moći države i ima ulogu štititi pojedince od državne vlasti. Ako civilno društvo nije razvijeno, država se mora uključiti u organiziranje građana koji nisu sposobni sami se organizirati. Prema tomu, rezultat pretjeranog individualizma nije sloboda nego tiranija. Niska razina društvenoga kapitala vodi brojnim političkim disfunkcijama, rigidnom i neodazivnom političkom sistemu, neučinkovitoj lokalnoj samoupravi i korupciji.²¹

Društveni kapital koji nastaje umrežavanjem može se podijeliti na tri tipa: a) društveni kapital zblizavanja, b) društveni kapital povezivanja i c) društveni kapital spajanja.²² Društveni kapital zblizavanja karakterističan je za homogene društvene

19 G. Bežovan, *Civilno...cit.*, str. 37.

20 Transakcijski troškovi su troškovi razmjene dobara i usluga na tržištu. (Vidi: H. Fussell, *The relationship between social capital, transaction costs, and organizational outcomes: A case study*, u: *Corporate Communications: An International Journal*, vol. 11/2006, br. 2., str. 148 – 161; E. Z. Gabre-Madhin, *Market Institutions, Transaction Costs, and Social Capital in the Ethiopian Grain Market*, Washington, International Food Policy Research Institute, 2001.)

21 F. Fukuyama, *Social capital, civil society and development*, u: *Third World Quarterly*, vol. 22/2001, br. 1., str. 7-20.

22 Putnam razrađuje nekoliko klasifikacija društvenoga kapitala. Prvo, formalni i neformalni društveni kapital, ovisno o tomu radi li se o udruženjima koja karakterizira formalno članstvo, plaćanje članarine, održavanje redovitih sastanaka (primjerice, udruga roditelja, radnički sindikati). Drugo, „*thick and thin social capital*“ odnose se na frekvenciju kontakata među ljudima. Stalne socijalne kontakte nalazimo, primjerice, među ljudima koji preko tjedna rade na istom radnom mjestu, subotom organiziraju zajedničko druženje, a nedjeljom se susreću u crkvi. S druge strane, povremene socijalne kontakte održavamo, primjerice, s osobama koje poznamo iz viđenja te ih pozdravljamo u prolazu. Treća je klasifikacija na društveni kapital orijentiran „prema unutra“ ili „prema vani“. Ako je društveni kapital orijentiran prema unutra, promovira materijalne, socijalne i političke interese svojih članova (primjerice, gospodarska komora). Kod društvenoga kapitala orijentiranog prema van naglasak je stavljen na javni interes, primjerice, Crveni križ, ekološki pokreti. Konačno, povezujući i premošćujući društveni kapital, ovisno o tomu radi li se o društvenim mrežama koje povezuje ljude slične u određenim važnim aspektima (dob, spol, etnička pripadnost) ili ljude koji ne pripadaju istoj skupini. (R. D. Putnam, K. A. Goss, *Introduction*, u: R. Putnam (ed.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, New York, Oxford University Press, 2002., str. 3-19.)

Detaljnije o definiranju, obilježjima pojedinih vrsta te prednostima i nedostacima društvenog kapitala vidi u: R. H. Chenhall, M. Hall, D. Smith, *Social capital and management control system: A study of a non-government organization*, u: *Accounting, Organizations and Society*, 2010., br. 35, str. 737-756.; S. Beugelsdijk, J. A. Smulders, *Bonding and Bridging Capital and Economic Growth*, Tilburg University, Discussion Paper, 2009., br. 27., <http://www.arno.uvt.nl/>; D. Castiglione, J. W. Van Deth, G. Wolleb, *The Handbook of Social Capital*, New York,

skupine unutar kojih djeluje kao kolektivni mehanizam za svladavanje i upravljanje rizikom u nedostatku novca, fizičkih resursa i socijalne sigurnosti. On pomaže umanjiti sukobe i ostale probleme poticanjem grupnih vrijednosti. Za razliku od toga, društveni kapital povezivanja odnosi se na mreže ili formalne udruge koje povezuju pojedince i skupine koje ne dijele iste karakteristike poput etničke pripadnosti, jezika, kulture ili vjere. Potiče generalizaciju povjerenja i reciprocitet. Nasuprot opisanim horizontalnim djelovanjima zbližavanja unutar zajednice i povezivanja između različitih zajednica, društveni kapital spajanja djeluje u okomitim vezama koje pojedinci i skupine imaju s višim razinama donošenja odluka i raspodjele resursa. Drugim riječima, radi se o mogućnostima sudjelovanja, odnosno utjecanja na proces donošenja odluka u tijelima lokalne, središnje ili nadnacionalne političke vlasti. Horizontalne veze društvenoga kapitala zbližavanja sadrže očite koristi u vidu osjećaja pripadnosti i zajedničkih akcija unutar zajednice. Istovremeno, istraživanja provedena u tranzicijskim zemljama pokazala su da previše društvenoga kapitala koji zbližava ugrožava demokraciju.²³ Naime, bliske vodoravne veze mogu postati osnova za poticanje uskogrudnih interesa i aktivno sprječavanje pristupa informacijama i materijalnim resursima ostalim skupinama što u konačnici rezultira zaoštavanjem društvene podjele. Nedovoljan društveni kapital povezivanja i slab okomiti kapital spajanja ugrožavaju stabilnost društvenih zajednica. Kako je vidljivo iz studije Svjetske banke provedene u Bosni i Hercegovini, većinu tranzicijskih zemalja karakterizira visok stupanj društvenoga kapitala koji zbližava i nizak stupanj društvenoga kapitala koji povezuje.²⁴

Ekonomski razvoj, društvena uključenost, poboljšanje zdravlja, učinkovitija vlada, razrješavanje sukoba, smanjenje siromaštva i održivi razvoj neke su od dobiti društvenog kapitala. Odnos društvenoga kapitala i civilnog društva u međusobnoj je interaktivnoj povratnoj sprezi. U kontekstu europskih integracija i regionalne suradnje, društveni kapital povezivanja i spajanja posebno su važni. Istraživanje društvenog kapitala provedeno je u razdoblju od 1999. do 2001. godine na razini europskih regija i država članica Europske unije. Za istraživanje je korištena metoda intervjua, a ispitivane su osobe starije od 18 godina. Na nacionalnoj razini mjerene varijable jesu pripadnost društvenim mrežama i povjerenje (*Relationship Capital*), osobne vrijednosti pojedinca i građanske vrline²⁵ (*Normative Capital*) te aktivna dimenzija članstva u volonterskim organizacijama (*Cooperative Capital*). U pogledu prve varijable najviše vrijednosti su izmjerene u sjevernim zemljama (Švedska, Nizozemska, Danska), a najniže u južnim (Malta, Portugal) i Baltičkim

Oxford University Press, 2008.; P. S. Adler, S. W. Kwon, Social Capital: Prospects for a New Concept, u: *The Academy of Management Review*, vol. 27/2002, br. 1, str. 17-40.

23 K. M. Dowley, B. D. Silver, Social capital, ethnicity and support for democracy in the post-communist states, u: *Europe-Asia Studies*, vol. 54/2002, br. 4, str. 505- 527.

24 World Bank, ECSSD, Bosnia and Herzegovina: Local Level Institutions and Social Capital Study, 2002.

25 Građanska vrlina predstavlja spremnost građanina da zajedničko dobro stavlja ispred privatnih interesa i osobnih poslova. (Vidi: F. Kozić, *Demokratsko društvo*, Zenica, Zbornik radova Pedagoškog fakulteta u Zenici, vol. 8/2010, br. 8., str. 21-48.)

zemljama (Litva, Latvija). Normativni kapital nalazimo u Malti, Irskoj i Poljskoj, dok je najmanje prisutan u Baltičkim zemljama te Grčkoj i Njemačkoj. Najviše rangirane zemlje s obzirom na kooperativni kapital su Grčka, Malta i Slovačka, a najniže, ponovno, Baltičke zemlje i Njemačka. Varijable ispitane na regionalnoj razini su vrijednosni kapital (odnosi se na povijest, tradiciju, kulturu, religiju), društveni odnosi, institucionalni kapital (vrijednosti koje povezuju pojedince i društvene institucije) te kooperativni kapital. Najviše i najniže rangirane regije po pojedinoj varijabli su: španjolska regija La Rioja i Hamburg (vrijednosni kapital), švedske regije i Hamburg (društveni odnosi), njemačka regija Saarland i španjolska regija La Rioja (institucionalni kapital) te grčka regija Kerkyra i njemačka regija Brandenburg (kooperativni kapital).²⁶ Organizacije civilnog društva, mnogim svojim aktivnostima, mogu znatno doprinijeti nastajanju i jačanju društvenoga kapitala stvarajući zajedničke interese među ljudima različita podrijetla, kreirajući spona koje nadilaze etničke, lingvističke, kulturne i vjerske granice, posredujući između građana i države te pomažući građanima da pozovu vlasti na odgovornost.²⁷ Specifične pojavne oblike društvenoga kapitala spajanja i djelovanje civilnog društva u kontekstu europskih integracija recentne studije opisuju pojmom “refleksivne deliberativne poliarhije”.

1.3. Europska vladavina i model refleksivne deliberativne poliarhije

Uloga OCD-a u okviru tradicionalnih modela vladavine općenito, a posebice odnos civilnog društva i institucija EU, središnja je tema mnogih suvremenih akademskih rasprava.²⁸ Reprezentativna demokracija ne uspijeva ostvariti jedan od osnovnih ideala demokracije, a to je potaknuti građane da aktivno sudjeluju u političkom životu te dijalogom koji teži konsenzusu rješavati javne probleme. Refleksivna deliberativna poliarhija je model ustrojstva vlasti koji u najvećoj mjeri omogućuje sudjelovanje civilnog društva u procesu političkog odlučivanja na nacionalnoj i subnacionalnoj razini.

Poliarhija se definira na dva različita načina. S jedne strane, Dahl navodi kako se radi o “sustavu u kojem svaka odrasla osoba ima pravo glasa, političkog izražavanja, udruživanja, pristupa javnim službama, položajima i različitim izvorima

26 P. Rizzi, R. Pianta, *Relationships...cit.*, str. 5 i dalje.

27 Vidi, primjerice, M. E. Warren, *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press, 2001. Daljnje studije vidi u: L. Cooper, B. Knight, S. Blackmore, op. cit., str. 98.

28 Vidi, primjerice, De Schutter, O., “Europe in Search of its Civil Society”, u: *European Law Journal*, 8/2002, str. 200-221; Eberlein, B., Kerwer, D., “Theorising the new modes of European Union Governance”, u: *European Interation online Papers (EIOP)*, vol. 6, br. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>; Hooghe, L., Marks, G., “Types of Multi-Level Governance”, u: *Cahiers Européens de Sciences Po.*, 2002., br. 3; Ruzza, C, *Europe and Civil Society*, Manchester, Manchester University Press, 2004.; Smismans, S. “Civil Society in European institutional discourses”, u: *Cahiers Européens de Sciences Po.*, 2002., br. 4; Smismans, S., “European civil society: shaped by disourse and institutional interests”, u: *European Law Journal*, vol. 3-4/2003, str. 482-504.

informacija; sustav u kojem javnu politiku nadziru dužnosnici koje građani biraju na slobodnim i pravičnim izborima.”²⁹ Istodobno, koncept poliarhije vezuje se uz trajnu neravnotežu koja nastaje uslijed dodjeljivanja značajnih materijalnih i proceduralnih ovlasti različitim jedinicama nižih, nedržavnih razina.³⁰ Poliarhija, dakle, ima dvije dimenzije: demokratsku reprezentativnost i decentralizaciju.

Deliberativna³¹ teorija temelji se na snazi argumentiranog stajališta u okviru procesa kolektivnog donošenja odluka. Procesu odlučivanja prethodi javna rasprava u kojoj sudionici obrazlažu vlastita mišljenja o određenom pitanju te odgovaraju na tuđe argumente. Očekivani ishod rasprave je postizanje konsenzusa sukladno kojemu se oblikuju i usmjeravaju daljnje akcije. Prostor za kritičku raspravu o pitanjima od javnog interesa, Habermas naziva javnom sferom.³² Pristup javnoj sferi mora biti omogućen svakoj osobi na koju utječe odluka o kojoj se prethodno raspravlja. U okviru opće deliberativne teorije, predstavnici filozofije politike tematiziraju koncept deliberativne demokracije.³³ Osnovni preduvjeti uspostave takvog oblika demokracije su ustavna garancija određenih neotuđivih prava i sloboda, postojanje foruma za javnu raspravu te institucionalni mehanizmi koji će političke inicijative pretočiti u obvezujuća pravila.³⁴ Prema Cohenu, radi se o sustavu vlasti u kojemu se o stvarima od javnog interesa odlučuje temeljem prethodno provedene javne rasprave. Pritom se mora voditi računa o tomu da prijedlozi rješenja određenog problema budu u općem interesu, a ne odraz afiniteta i preferencija svakog od pojedinaca koji sudjeluju u raspravi. Trenutno stanje u kojem se pojedinci nalaze prilikom rasprave ne smije utjecati na konačnu odluku. Osim toga, pet je glavnih obilježja deliberativne demokracije. Prvo, građani očekuju da će takav sustav vlasti kontinuirano trajati neodređeno vrijeme u budućnosti. Drugo, članovi zajednice obvezni su koordinirati svoje aktivnosti u okviru institucija koje omogućuju deliberaciju i u skladu s normama čijem donošenju prethodi postupak deliberacije. Treće, građani imaju različita uvjerenja i ideale koje nastoje ostvariti u životu. No, ako je u pitanju obveza deliberativnog odlučivanja, pristupaju

29 R. Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989., str. 221. (Vidi također: R. Dahl, *Poliarhija: participacija i opozicija*, Zagreb, Politička kultura, 1998.)

30 O. Gerstenberg, C. Sabel, “Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?”, u: C. Joerges, R. Dehousse (ur.), *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 292.

31 Izraz deliberacija dolazi od latinske riječi *deliberatio* što u prijevodu znači razmišljanje, promišljanje, vijećanje. Radi se o skolastičkom pojmu kojim se izriče svojevrsno „vaganje“ vrijednosti pojedinih alternativa, tj. voljni čin ispitivanja i prosuđivanja motiva, okolnosti i sl., a koji se kasnije savršuje kroz odluku, izbor i izvršenje.

32 J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MIT Press, 1991., str. 1 i dalje.

33 Razlikujemo četiri stupnja demokracije: reprezentativna demokracija ostvaruje se parlamentarnim izborima, neposredna obuhvaća oblike sudjelovanja građana u upravljanju, participativna u kojoj sudjeluju građani, organizacije civilnog društva i neovisni stručnjaci te deliberativna koja predstavlja novi, „*governance*“ model upravljanja.

34 E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Representation through deliberation. The European case*, Oslo, ARENA Working Paper br. 5, 2011.

argumentiranoj raspravi vodeći se racionalnim razlozima, a ne vlastitim interesima. Četvrto, budući da je deliberativno odlučivanje osnova legitimnosti, građani daju prednost institucijama kod kojih je vidljiva veza između deliberacije i ishoda. Peto, građani jedni u drugima prepoznaju „deliberativni kapacitet“, odnosno sposobnost sudjelovanja u raspravi i argumentiranja stajališta o pitanjima od društvenog interesa.³⁵

Deliberativnost, dakle, označava prilagodbu različitih stajališta uslijed izravnog međudjelovanja i racionalne argumentacije sudionika u procesu odlučivanja. Ideal demokratskog odlučivanja od najniže prema najvišoj razini jest da svaki građanin sudjeluje u donošenju odluka unutar svakog podsustava (obiteljskog, vjerskog, lokalne samouprave, itd.) kojem pripada, odnosno čije se odluke na njega odražavaju. Stoga se takav sustav vlasti naziva direktna deliberativne poliarhija. Međutim, posve je jasno da građani nemaju ni vremena, ni volje, a često ni posebnih znanja,³⁶ potrebnih za sudjelovanje u izravnom odlučivanju unutar složenih podsustava modernog društva. Ovo je posebno očito u kontekstu nadnacionalnih europskih integracija. Decentralizirana komponenta poliarhijskog odlučivanje se stoga ostvaruje putem tzv. funkcionalnog predstavnništva, odnosno konzultiranjem različitih „dionika“ (engl. *stakeholders*) – predstavnika pojedinih interesnih skupina, socijalnih partnera, NVO-a, volonterskih organizacija i OCD-a u širem smislu riječi. Dionici civilnog društva sudjeluju u donošenju odluka putem neformalnih *lobbya* i formalnih reprezentativnih struktura. Na europskoj razini funkcionalno predstavnništvo uključuje forume poput Gospodarskog i socijalnog odbora, savjetodavne odbore te postupak konzultacija sa socijalnim partnerima i civilnim društvom. Takav se sustav s pravom karakterizira kao tek „*second-best*“³⁷ budući da se radi o posrednom odlučivanju građana, a i same organizacije iz kojih se „regrutiraju“ funkcionalni predstavnici često predstavljaju zatvorene podsustave u kojima ne sudjeluje cjelokupno građanstvo.³⁸

Ustrojstvo vlasti Europske unije uređeno je načelima diobe vlasti i institucionalne ravnoteže. Prema načelu institucionalne ravnoteže, podjela ovlasti između temeljnih institucija Unije trebala bi biti uravnotežena.³⁹ Iz Lisabonskog

35 J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, u: D. Estlund (ur.), *Democracy*, Malden, Blackwell, 2002., str. 87 i dalje.

36 U postupku deliberacije svi sudionici imaju jednako pravo sudjelovanja. Mill, naprotiv, odbacuje presumpciju jednakog prava glasa. Tvrdi kako se nikome ne bi trebalo uskratiti sudjelovanje u raspravi, ali napominje kako bi glas obrazovnijeg građana trebao imati veću vrijednost. (J. S. Mill, *Considerations of Representative Government*, Charleston, BillioBazaar, 2007., str. 116 i dalje.)

37 S. Smismans, *Reviewing normative theories on civil society participation, New Modes of Governance Project no. CIT1-CT-2004-506392*. <http://www.eu-newgov.org/>.

38 Na činjenicu da heterarhija, tj. horizontalni i fleksibilni „novi vladavinski model“ ne znači sam po sebi veću primarnu demokratičnost, tj. veću uključenost građana u proces odlučivanja upozorava se i u članku S. Smismans, *New Modes of Governance and the Participatory Myth*, *European Governance Papers*, No-N-06-1. <http://www.connex-network.org/eurogov/>.

39 Institucionalna ravnoteža čini jednu od temeljnih pretpostavki legitimnosti europske vladavine, uz teritorijalno predstavnništvo i proceduralni legitimitet.

ugovora proizlazi da se načelo odnosi na Europski parlament, Vijeće Europske unije, Europsko vijeće, Europsku komisiju, Sud pravde Europske unije, Europsku središnju banku i Revizorski sud.⁴⁰ No, takvo tradicionalno shvaćanje više ne odgovara kompleksnoj strukturi europske vladavine budući da ne uzima u obzir oblike funkcionalne participacije koji su, itekako, dio institucionalne stvarnosti. Novo je poimanje institucionalne ravnoteže da se tu ne radi samo o pravnom nego i političkom načelu koje širi institucionalni okvir izvan odredbi Ugovora. Umjesto negativne formulacije instituta *checks and balances*, kao mehanizma koji sprječava koncentraciju vlasti, potrebno je uvesti pozitivnu formulaciju „mješovite vladavine“.⁴¹ Osnova njezine legitimnosti sastoji se u tome da svaka odluka treba imati potporu institucija koje predstavljaju različite interese. Tako se, primjerice, institucionalnom ravnotežom može obuhvatiti Gospodarski i socijalni odbor kao forum za međusobnu interakciju predstavnika poslodavaca, radnika i drugih interesnih grupa. Institucionalna ravnoteža trebala bi, stoga, uključivati sve oblike funkcionalnog predstavnštva u okviru kojih se na europskoj razini deliberacijom odlučuje o pitanjima od javnog interesa.

Konačno, refleksivnost upućuje na nužnost koordinacije i međusobnog razumijevanja funkcionalno diferenciranih skupina unutar društva. Heterogenost dionika često uključuje njihovo međusobno nedovoljno poznavanje i nerazumijevanje. Upravo se zato naglašava potreba za poticanjem društvenih podsistema na promišljanje učinaka koje će njihove odluke i djelovanja imati na druge podсистeme.⁴² U recentnoj literaturi o europskoj vladavini koncept refleksivnosti se pojavljuje sve češće, ali se u većini slučajeva obrađuje analitički, opisujući što čini praksu upravljanja na europskoj razini refleksivnom. S druge strane, kada se refleksivnost poima kao normativno poželjna značajka, tematizira se u kontekstu modela deliberativne demokracije.

U procesu donošenja odluka, koncept refleksivnosti je, prije svega, razvijen u okviru pravne teorije koja se nadovezuje na sistemsku teoriju Niklasa Luhmana.⁴³ Moderna diferencirana društva karakterizira nastajanje novih horizontalnih podsistema od kojih je svaki samoostvariv i samoreferentan. Radi se o zatvorenom tipu sistema koji ne prihvaćaju druge norme do onih koje sami donose. Stoga, ne postoji općeprihvaćeni normativni i vrijednosni sustav, koji bi bio obvezujući za sve podсистeme, što izravno utječe na ulogu pravnog sustava kao jamca integracije društva. Umjesto tradicionalne *top-down* regulacije, refleksivno pravo bi podsystemima omogućilo samoregulaciju bez štetnih utjecaja na druge podсистeme. Politologinja Jean Cohen vidi refleksivno pravo kao regulaciju samoregulacije,

40 Consolidated Version of The Treaty on European Union, OJ C 83 30.03.2010., čl. 13., st. 1.

41 S. Smismans, Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lenaerts and Verhoeven, u: C. Joerges, R. Dehousse (ur.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2002., str. 102.

42 U deliberativnoj interakciji s drugima, pojedinac preispituju vlastiti te uzima u obzir položaj ostalih sudionika. (S. Smismans, *European Constitutionalism...*, cit., str. 181.)

43 Vidi: N. Luhmann, *Teorija sistema*, Zagreb, Globus, 1981. i *Legitimacija kroz proceduru*, Zagreb, Naprijed, 1992.

objašnjavajući kao subjekt (regulacija) „reflektira“ objekt (samoregulaciju). Također ističe kako refleksivno pravo nije nova pravna paradigma koja bi zamijenila tradicionalnu izravnu regulaciju, već bi se trebala koristiti kao dopuna drugim oblicima regulacije.⁴⁴

Normativni koncept refleksivnosti može se ugraditi u teoriju demokracije na dva načina. Prvo, u najužem smislu refleksivnost znači priznavanje samoreferentnog karaktera društvenih podsistema što podrazumijeva da su pravnom sustavu postavljene granice njihovog reguliranja. Proizlazi da refleksivnost ide u prilog decentralizaciji postupka oblikovanja javnih politika. Šire značenje refleksivnost dobiva ako se uzme u obzir kontekstualnost. Kontekstualni pristup spominje se u okviru kritičke analize prava kao kontekstualnog i interdisciplinarnog modela istraživanja pravne znanosti. Eksterna kontekstualnost je interdisciplinarna u pravom smislu riječi jer označava interakciju između dvije discipline. Interna kontekstualnost predstavlja unutardisciplinski projekt koji otvara kritički prostor iz perspektive jedne discipline. Kontekstualizacija pravne znanosti implicira njezinu globalizaciju, ali ne zanemaruje ni važnost lokalnoga konteksta. Kritička analiza prava bavi se kontekstualizacijom na svim razinama i aspektima pravne znanosti, unutar i između različitih disciplina, pravnih poredaka, zemalja i sistema.⁴⁵ Refleksivno pravo podupire mehanizme upravljanja koji u obzir uzimaju kontekstualnost te znanje i iskustvo decentraliziranih razina. U ovom se slučaju refleksivnost veže uz načela supsidijarnosti i participativne politike koji su ključni elementi direktne deliberativne demokracije.

Posljedica samoreferentnosti sistema jest njihova ograničena međusobna komunikacija budući da ih obilježava zatvorenost i unutar vlastitog govornog područja i u okviru područja specijalnosti. Stoga se dodatna normativna dimenzija refleksivnosti može utvrditi polazeći od analize takve interakcije. Naime, refleksivno pravo potiče funkcionalno diferencirane podsisteme da uzmu u obzir vlastite utjecaje na druge podsisteme te da međusobno surađuju u okviru procesa političkog odlučivanja. S normativno demokratske perspektive nužna je opisana međusistemska interakcija jer se time otežava donošenje odluka u pojedinačnom interesu. Normativna podrška horizontalnoj interakciji funkcionalno diferenciranih sistema naziva se horizontalna refleksivnost.⁴⁶

Sintetizirajući rečeno, možemo zaključiti kako refleksivno deliberativna poliarhija opisuje vladavinski sustav u kojem je donošenje političkih odluka obilježeno decentraliziranim utjecajima, a građani su predstavljeni putem izabranih javnih dužnosnika i različitih organizacija civilnog društva koje kanaliziraju pojedine interese, ali i omogućavaju međusobno horizontalno i vertikalno usuglašavanje. Empirijska istraživanja pokazala su da model direktne deliberativne demokracije

44 M. Dorf, *The Domain of Reflexive Law*, Cornell Law Faculty Publications, Paper 86, <http://www.scolaship.law.cornell.edu/facpub/86/>.

45 M. D. Dubber, *Critical Analysis of Law: Interdisciplinarity, Contextuality, and the Future of Legal Studies*, <http://www.individual.utoronto.ca/dubber/CAL.pdf/>.

46 S. Smismans, *European Constitutionalism...*, cit., str. 180.

nije primjenjiv na razini Europske unije. Horizontalna refleksivnost ne može u potpunosti kompenzirati slabosti direktne *bottom-up* deliberacije. No, model refleksivne deliberativne poliarhije primjenjiv je na sustav europske vladavine pod uvjetom da se smjesti u institucionalni okvir Dahlovog poimanja poliarhije i ustavni okvir temeljnih vrijednosti koji je proizašao iz demokratskih procedura.

1.4. Uključivanje civilnog društva u oblikovanje europskih javnih politika

S obzirom na to da vladavinski sustav Europske unije ne karakterizira izravno sudjelovanje građana, a parlamentarno predstavništvo u tradicionalnom smislu je tek djelomično ostvareno, model kojeg skicira teorija refleksivno deliberativne poliarhije daje organizacijama civilnog društva vrlo važnu ulogu u ostvarenju demokratskih značajki. Radi se o kompleksnom sustavu javno-privatnih interakcija koje uključuju različite dionike i predstavnike organizacija civilnog društva kao funkcionalne predstavnike građana.⁴⁷ Sasvim konkretno, u EU oni primarno djeluju putem Gospodarskog i socijalnog odbora, djelomično putem Odbora regija, a u novije vrijeme, ali u manjem opseg, i u okviru tzv. metode otvorene koordinacije (engl. *open method of coordination*).⁴⁸ Organizacije civilnog društva u najširem smislu sudjeluju u odlučivanju i u slučaju delegiranja provedbenih ovlasti Komisiji posebnim savjetodavnim, regulatornim ili upravnim odborima (tzv. komitologija, engl. *comitology*). Radi se, međutim, o složenim mehanizmima stručno-administrativnog sudjelovanja čije razmatranje nije predmet ovoga rada.⁴⁹

Europski gospodarski i socijalni odbor (dalje: GSO) jedino je izvornim tekstom Osnivačkih ugovora predviđeno tijelo koje institucionalno odražava funkcionalno predstavništvo pojedinih interesnih skupina na EU razini te se smatra najpogodnijim forumom za jačanje civilnog dijaloga.⁵⁰ Čine ga tri funkcionalne

47 Manjim dijelom ovo je pitanje razmatrano u ranijem radu jedne od autorica. Vidi: S. Barić, "Civilno društvo i regionalna suradnja u kontekstu odnosa RH s EU", u: *Zborniku radova s međunarodnog znanstvenog skupa 'Prekogranična i regionalna suradnja', Rijeka, 6. i 7. listopada 2006.*, Pravni fakultet, 2007., str. 117-138.

48 O funkcioniranju ovog modela u kontekstu otvorenih metoda koordinacije vidi detaljnije u S. Barić, N. Bodiroga-Vukobrat i A. Martinović, "Reflexive Deliberative Poliarchy", "Soft Law" and "OMC" – Do All Pathways Lead to 'Flexicurity'?", u: G. Sander, N. Bodiroga-Vukobrat & S. Barić (eds.), *Die Offene Methode der Koordinierung in der Europäischen Union / Open Method of Coordination in the European Union* (Zbornik radova s međunarodne Jean Monnet znanstvene konferencije „Otvorene metode koordinacije“, Rijeka, 2. i 3. listopada 2009.), Verlag dr. Kovac, Hamburg, 2010., str. 173-198.

49 Detaljnije vidi u M. Adenas, A. Türk (ur.), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 2000. i X. A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union*, Harvard, Jean Monnet Working Paper 03/01.

50 Regulira ga već Ugovor iz Rima, čl. 193., a danas je uređen u čl. 300.-304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Iz čl. 300., st. 2. proizlazi da je GSO "...predstavništvo organizacija poslodavaca, zaposlenika i drugih organizacija civilnog društva, posebice sa socioekonomskog, građanskog, profesionalnog i kulturnog područja."

skupine: predstavnici poslodavaca, predstavnici sindikata i predstavnici drugih interesa (grupa za zaštitu okoliša, potrošača, poljoprivrednika, slobodnih profesija). GSO je tek krajem 90-ih godina 20. stoljeća svoje djelovanje usmjerio na širu skupinu organizacija civilnog društva. U siječnju 1999. godine, GSO je *proprio motu* usvojio Mišljenje o “Ulozi i doprinosu organizacija civilnog društva u izgradnji Europe”.⁵¹ Nedugo zatim sazvaio je Prvu konvenciju organizacija civilnog društva na europskoj razini na kojoj je sudjelovalo tristotinjak predstavnika raznih organizacija raspravljajući o sudjelovanju u kreiranju europskih političkih odluka. Njegova je temeljna uloga davanje mišljenja koja usvaja natpolovičnom većinom ukupnog broja članova. Donosi ih na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Europskog parlamenta, Vijeća ili Komisije. Također, daje prijedloge osobito značajne za civilno društvo, a koje oblikuje nakon provedenog istraživanja na zadanu temu. Takve prijedloge može u cijelosti preuzeti Europska komisija. Uz svoju temeljnu, savjetodavnu ulogu, GSO pruža neformalni okvir djelovanja, protok informacija i praktičnu podršku organizacijama civilnog društva.⁵² Predstavlja most između EU-a i civilnog društva budući da zastupa njegove interese na razini EU-a, svojim aktivnostima povećava transparentnost te pristup informacijama o radu institucija i njihovom utjecaju na građane. Glavni su mu ciljevi stalni dijalog između donositelja odluka i civilnog društva te jaka participativna demokracija. Posljednjih desetak godina GSO je pokrenuo brojne inicijative i reforme radi osiguranja što veće predstavljenosti OCD-a i jačanja njihove suradnje s organizacijama europskog civilnog društva. Takve organizacije sudjeluju u radu GSO-a putem konferencija, saslušanja, seminara, informativnih sastanaka i debata. U tu svrhu je 2004. godine nastala Liaison grupa čiji su članovi predstavnici pojedinih područja civilnog društva, primjerice, zdravstveno osiguranje i socijalna zaštita, obrazovanje, umjetnost i kultura, zaštita potrošača, ruralni razvoj, ljudska prava. Time je ojačana uloga GSO-a kao posrednika između EU institucija i OCD-a te se doprinijelo optimizaciji sinergije između različitih dionika civilnog društva u pitanjima od općeg interesa.

GSO ni u kojem slučaju nema monopol nad dijalogom s organizacijama civilnog društva. Odbor regija,⁵³ kojeg čine predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti, često naglašava načelo supsidijarnosti i “potrebu za približavanjem građanima”, no organizacije civilnog društva tek posredno utječu u ovom tijelu budući da su im prirodni partneri upravo lokalne i regionalne zajednice. Također, Europski parlament i Europska komisija imaju razvijene kontakte s ovim društvenim sektorom. Europski parlament je, primjerice, posebno sklon uzimanju u obzir i prihvaćanju stajališta organizacija za zaštitu okoliša i prava potrošača. Retorika Komisije u kontekstu

51 ESC Opinion on The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe, CES 851/99 D/GW, Opinion of the Economic and Social Committee, Brussels, 22 September 1999., <http://eesc.europa.eu/documents/opinions/>.

52 European Economic and Social Committee, http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp.

53 Uveden Ugovorom iz Maastrichta, čl. G kojim se mijenja tekst čl. 4. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici. Danas je ovo tijelo regulirano čl. 300., 305-307. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

opće krize demokratske legitimacije europskih institucija znakovito se promijenila početkom novog tisućljeća, pa se organizacije civilnog društva u Bijeloj knjizi o europskoj vladavini iz 2001. godine naglašavaju kao važni čimbenici “legitimacije”, “širokog uključivanja građana”, “transparentnosti” i “odgovorne vlasti”.⁵⁴ Prijedlozi za promjenu sadržani u prvom dijelu Bijele knjige ključni su za jačanje civilnog društva jer se odnose na unaprjeđenje angažmana javnosti u oblikovanju i izvedbi europskih javnih politika.⁵⁵ Reforme se mogu grupirati u četiri osnovne skupine: aktivnija komunikacija s javnošću o europskim pitanjima, poticanje razvoja i uključivanja civilnog društva, razvijanje kulture konzultacija i dijaloga te stvaranje međunarodnih mreža kao novog temelja integracije.⁵⁶ Aktivna komunikacija institucija i država članica s javnošću ostvarena je formiranjem mreža za pružanje informacija na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te omogućavanjem većeg pristupa građana dokumentima EU-a. S druge strane, uloga civilnog društva može se ojačati uključivanjem građana u postizanje ciljeva Unije te stvaranjem strukturnih kanala za povratne informacije i kritike. Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija temeljne su institucije za postizanje tih ciljeva. Posebice je naglašena potreba za učvršćivanjem kulture konzultacija i dijaloga. U postupku oblikovanja javnih politika Europska komisija konzultira zainteresirane strane te ima ulogu arbitra između konkurentnih zahtjeva i prioriteta. Pritom se služi instrumentima poput zelenih i bijelih knjiga, savjetodavnih odbora, *ad hoc* i *online* konzultacijama. Također, Europski parlament putem javnih rasprava traži stručna mišljenja, poboljšavajući tako kvalitetu prosuđivanja političkih mjera. Preporučuje se donijeti minimalne standarde kojima bi se detaljnije uredili uvjeti provođenja konzultacija, npr. koga konzultirati, o kojim pitanjima, na koji način. Time bi se smanjio rizik od privilegiranosti pojedinih skupina na osnovi nacionalnosti ili sektoralnog interesa.⁵⁷ Prvi koraci u ostvarivanju predloženih reformi poduzeti su

54 White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final, 25 July 2001.

55 White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final, 25 July 2001., str. 11 i dalje.

56 Posljednja skupina reformi nije relevantna za temu ovoga rada te se neće posebno obrađivati. Naime, radi se o formiranju čitavog niz međunarodnih mreža koje, usmjerene na ostvarenje specifičnih ciljeva, povezuju regionalne i lokalne jedinice, gospodarstva, istražne centre i sl. Primjerice, Skupština europskih regija (AER), Konferencija rubnih morskih regija (CRPM), Udruga europskih pograničnih regija (AEFR), Mreža europskih glavnih gradova (EUROCITIES) koje, aktivno promičući interese regija i subnacionalnih jedinica, daju svoj doprinos oblikovanju europskih politika.

57 Kochler-Koch daje kritički osvrt na Bijelu knjigu. Posebice kritizira nedovoljnu konkretizaciju mjera za ostvarenje otvorenosti, transparentnosti i participacije kao temeljnih načela dobre vladavine. Otvorenost, u smislu povećanja transparentnosti, osnovni je preduvjet javne odgovornosti odlučujućih tijela. S druge strane, otvorenost u smislu boljeg pristupa europskim institucijama preduvjet je političke participacije. Odgovornost i participacija predstavljaju dva temeljna elementa svakog demokratskog sistema. Unatoč tomu, nisu dovoljno razrađeni instrumenti za njihovo ostvarenje. Konkretno, nije zajamčeno jednako pravo svakoga na sudjelovanje u političkom odlučivanju, niti su definirani institucionalni mehanizmi za izbor predstavnika javnosti u tom procesu. Također, nije propisana ni obveza EU institucija na zaključivanje „obvezujućih sporazuma“ sa zainteresiranim stranama čime sudjelovanje u odlučivanju ostaje samo mogućnost davanja neobvezujućih mišljenja. Glede odgovornosti

već 2002. godine kada je Europska komisija pokrenula niz komunikacija za svako od šest područja upravljanja: „(1) bolje zakonodavstvo, koje uključuje tri elementa (pojednostavljenje i poboljšanje regulacijskog okvira, promicanje kulture dijaloga i sudjelovanja - minimalni standardi za konzultacije pri izradi javnih politika, sustavna procjena utjecaja zakonodavstva); (2) prikupljanje i korištenje ekspertnog znanja; (3) suradnja s lokalnim i regionalnim vlastima radi osiguranja provedbe zakonodavstva te dijalog s udrugama lokalnih i regionalnih vlasti; (4) postavljanje regulacijskog okvira za europske agencije; (5) jačanje mrežnog upravljanja, posebno reformom procesa komitologije; (6) jačanje primjene prava EU.“⁵⁸

Iste je godine Komisija u svojoj komunikaciji predložila Opća načela i minimalne standarde konzultiranja zainteresiranih strana.⁵⁹ Kao temeljna načela navode se sudjelovanje, otvorenost i odgovornost, učinkovitost i koherentnost. Trebala bi se omogućiti što šira participacija građana, od najranijeg stadija oblikovanja politika pa sve do njihove implementacije. Otvorenost i odgovornost svake o europskih institucija preduvjet je transparentnosti i lakšeg razumijevanja procesa političkog odlučivanja. Efektivnost konzultacija znači da se konzultacije trebaju provesti dovoljno rano kako bi imale stvarni utjecaj na razvoj javnih politika. Također, postupak konzultacija treba biti konzistentan i fleksibilan kako bi se mogao prilagoditi različitim kategorijama interesa. Minimalni standardi koje je potrebno primijeniti prilikom provođenja konzultacija jesu: (1) jasan sadržaj konzultacija; (2) reprezentativnost konzultiranih grupa koje trebaju biti sposobne izraziti svoja stajališta; (3) javno objavljeni postupak konzultacija; (4) dovoljno dugi rok za slanje pisanih predstavljanja (npr. minimalno osam tjedana); (5) javno objavljeni zaključci provedenih konzultacija. Usvajanje tih načela i minimalnih standarda smatra se najvećim pomakom u korist uključivanja civilnog društva u političko odlučivanje i jasno prikazuje stajališta Komisije prema funkcionalnom predstavništvu. Uslijedilo je i nekoliko inicijativa koje su usmjerene uređenju postupka konzultacija stručnjaka za različita područja, pojednostavljenju i unaprjeđenju regulatornih postupaka (uključujući samoregulaciju i zajedničku regulaciju), uspostavi stalnog dijaloga s regionalnim i lokalnim udruženjima te povećanju transparentnosti.⁶⁰

institucija, nisu detaljnije uređeni mehanizmi sankcija za njihovo neprimjereno ponašanje. Otvorenost i uključivanje dovode do konkurentnih zahtjeva koje je jako teško uskladiti u heterogenoj zajednici poput Europske unije. Bijela knjiga ne predlaže rješenje pitanja kako uskladiti stalna politička neslaganja i konkurentne interese iako se to pitanje javlja kao temeljni problem europske vladavine. (Detaljnije vidi: B. Kochler-Koch, *The Commission White Paper and the Improvement of European Governance*, Jean Monnet Working Paper 06/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/01/012101.html>).

58 A. Musa, *Pojmovnik*, u: *Hrvatska javna uprava*, vol. 10/2010, br. 1., str. 297.

59 *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(02)704 final.

60 *Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines*, COM(2002)713 final; *Action plan „Simplifying and Improving the Regulatory Environment“*, COM(2002)278 final; *Dialogue with Associations of Regional and Local Authorities on*

Unutar EU-a posebno se razvija težnja k unaprjeđenju društvenoga kapitala spajanja upoznavanjem građana s funkcioniranjem EU-a. Taj je segment djelovanja organizacija civilnog društva u samim državama članicama EU-a aktualiziran novom snagom 2005. godine, nakon negativnog ishoda referenduma o Ustavnom ugovoru EU-a u Francuskoj i Nizozemskoj. Suočivši se s činjenicom očitog opadanja povjerenja i podrške građana daljnjem razvoju EU-a,⁶¹ Europska je komisija 1. veljače 2006. godine predstavila Bijelu knjigu o komunikacijskoj politici EU-a.⁶² Ovome je prethodio "Akcijski plan o modernizaciji komunikacijskih praksi institucija EU"⁶³ iz srpnja 2005. te "Plan D za demokraciju, dijalog i raspravu"⁶⁴ iz listopada 2005. godine. Donošenjem Bijele knjige pokrenuta je šestomjesečna javna rasprava radi premošćivanja "komunikacijskog jaza" između građana i EU-a. Bijela knjiga identificira pet temeljnih područja djelovanja: (1) definiranje zajedničkih načela (pravo na informaciju i sloboda izražavanja, uključenost, raznolikost, participacija); (2) davanje moći građanima (unaprjeđenje izobrazbe građana, njihova međusobna povezanost, povezanost građana i javnih institucija); (3) rad s medijima i novim tehnologijama; (4) razumijevanje europskog javnog mnijenja (razvijanje modernih alata za analizu javnog mnijenja, primjerice, *Eurobarometar*, mreže nacionalnih stručnjaka za ispitivanje, Opservatorij za europsko javno mišljenje) i (5) partnerski pristup koji uključuje države članice, institucije EU-a, političke stranke i organizacije civilnog društva. U okviru svakoga od tih područja posebno se naglašava uloga i sudjelovanje organizacija civilnog društva.

the Formulation of European Union Policy, COM(2003)811 final; European Transparency Initiative Green Paper, COM(2006)194 final.

- 61 Istraživanja su pokazala da su razlozi nepopularnosti EU-a među njenim građanima sljedeći: opće opadanje povjerenja u političare i vlade u modernim zapadnim demokracijama; jedinstveni, kompleksni i teško razumljivi sustav odlučivanja unutar EU-a o kojem nacionalni obrazovni sustavi ne pružaju dovoljno informacija prosječnim građanima; jezične prepreke među državama članicama; činjenica da nacionalni političari pred domaćom javnošću često optužuju EU za sve nepopularne mjere, a sebi pripisuju glavne zasluge za popularne mjere; nepostojanje istinskih europskih političkih stranaka i medija pa su postojeće institucije u oba sektora u bitnome nacionalno obilježene; centralizirana i institucionalizirana karakteristika dosadašnjeg odnosa s javnošću. EU Communication Policy, http://ec.europa.eu/ipg/basics/policy/index_en.htm.
- 62 White Paper on a European Communication Policy, COM (2006) 35 final, 1. veljače 2006. Hrvatski prijevod Bijele knjige dostupan je na internet stranici: <http://zaklada.civilnodrustvo.hr/files/>.
- 63 Novi pristup Komisije komunikaciji s građanima temelji se na tri načela: slušanje građana, komunikacija na građanima razumljiv način i lokalno djelovanje, odnosno uzimanje u obzir lokalnih potreba i zabrinutosti. Action Plan to improve communicating Europe by the Commission, SEC (2005) 985 final, <http://www.euractiv.com/en/governance/wallstrom-presents-50-actions-professionalise-eu-communication/article-142875>.
- 64 Planom D se potiču države članice da pokrenu široke javne rasprave među svojim građanima o budućnosti EU. The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate, COM (2005) 494 final, http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/communication_planD_en.pdf.

Naglasimo također kako se opisano sudjelovanje civilnog društva u odlučivanju na europskoj razini odnosi na tzv. klasičnu metodu EZ (engl. *Community method*),⁶⁵ odnosno na zakonodavstvo EU-a u kojem Komisija ima ulogu primarnog pokretača, a GSO savjetodavca. Jake interesne grupe mogu djelotvorno sudjelovati u odlučivanju sve dok dijele iste interese koje Unija nastoji ostvariti kreiranjem javnih politika. Otvorena metoda koordinacije, s druge strane, predstavlja djelovanje putem *soft law* instrumenata i označava definiranje i prihvaćanje smjernica i zajedničkih ciljeva kojima se uspostavljaju indikatori i najbolja praksa u područjima u kojima EU ili nema ovlasti ili dijeli nadležnost, odnosno ima ovlast u poduzimanju mjera potpore.⁶⁶ Uglavnom se primjenjuje u području zapošljavanja, socijalne te dijelom zdravstvene zaštite, obrazovanja, kulture, imigracije i azila. Ovaj pristup usklađivanju prava težište stavlja na domaću implementaciju i u pravilu ne otvara nove institucionalne mogućnosti djelovanja organizacijama civilnog društva. Međutim, u nekim je područjima (primjerice, socijalne politike) EU čak financijski potpomogla sudjelovanje NVO u okviru konkretne OMK radi uključivanja civilnog društva u rješavanje ovih pitanja.

65 Osim klasične metode EZ, Helen Wallace obrađuje još četiri pristupa političkom odlučivanju na razini Europske unije. Regulatorna metoda koristi se u područjima poput jedinstvenog tržišta i tržišnog natjecanja. Odvojenost tržišta od utjecaja Parlamenta i široke mogućnosti za tehničku suradnju na tom području čine regulatornu metodu podobnom za formuliranje niza mikrorazinskih pravila koja pridonose rušenju nacionalnih barijera u koordiniranju javnih politika. U ovom je slučaju najučinkovitija participacija poduzetničkih udruženja i privatno-interesnih grupa. Distributivna metoda najbolje odražava višestupanjsko upravljanje EU-a budući da se koristi za alokaciju resursa i ovlasti među različitim skupinama, sektorima, regijama i državama koje sudjeluju u procesu odlučivanja. Cilj je postići pravednu raspodjelu među državama članicama i izbjeći marginalizaciju pojedinih društvenih grupa. Lokalne i regionalne vlasti sudjeluju u procesu putem Odbora regija. Metoda koordinacije javnih politika podrazumijeva sustavne konzultacije između država članica radi procjene i razmjene iskustva i dobre prakse. Konzultacijama prisustvuju neovisni stručnjaci iz različitih područja, stoga ova metoda iziskuje visoku razinu *brain-storming* aktivnosti i otvorenog dijaloga. U područjima poput zaštite okoliša i obrazovanja Europska komisija je formirala mreže čiji su članovi stručnjaci, epistemološke zajednice i dionici civilnog društva. Konačno, metoda međudržavnog upravljanja kojom se nastoji izbjeći uplitanje institucija EU stavljanjem težišta na interakciju između država članica. Iako je neki autori nazivaju „antiintegracijskim“ pristupom, u praksi dovodi do intenzivne suradnje između vlada država članica koju vode Vijeće EU-a i Europsko vijeće. (H. Wallace, *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, u: H. Wallace, W. Wallace, M. A. Pollack (ur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005., str. 77 i dalje.)

66 Razvija se od 90-ih godina 20. stoljeća, a pod ovim nazivom poznata od summita u Lisabonu u ožujku 2000. godine.

2. „EUROPSKO CIVILNO DRUŠTVO“ KAO RJEŠENJE DEMOKRATSKOG DEFICITA

2.1. Upitna demokratskost sustava Europske unije

Rasprave o demokratskom deficitu Europske unije počinju se javljati nakon što je Europski sud u svojim presudama utvrdio načela izravnog učinka i nadređenosti (prvenstva) prava EU-a u svim državama članicama,⁶⁷ a vrhunac dostižu usvajanjem Jedinstvenog europskog akta koji je usmjeren unitarizaciji nacionalnih politika i stvaranju unutarnjeg tržišta.⁶⁸ Iako se često u literaturi nailazi na objašnjenje kako demokratski deficit proizlazi iz percepcije građana, Avbelj upozorava kako je to sve, zapravo, ideološka kreacija država članica koje se opiru ograničenju njihove regulatorne suverenosti.⁶⁹ Prigovori se upućuju uređenju Europske unije koje je demokratski deficitarno u odnosu na demokratske procedure koje se primjenjuju na razini država članica. U formalnom smislu, demokratski deficit, između ostalog, podrazumijeva nepostojanje jasne diobe vlasti, „navodne prevlasti izvršnog dijela vlasti, što za posljedicu ima ograničenu ulogu Europskog parlamenta“, nedostatak transparentnosti i odgovornosti institucija te „preintruzivne i nadasve ekspanzivne pravne politike pretjerano aktivističkog Suda“.⁷⁰ S druge strane, stalno se kritizira otuđenost europskih institucija od građana koji su često neinformirani o njihovim aktivnostima i udaljeni od procesa političkog odlučivanja. U ovom se slučaju radi o socijalnoj komponenti demokratskog deficita.

Za povećanje stupnja demokratskosti sustava EU-a, predviđen je čitav niz mjera, uključujući paralelno jačanje položaja europskih institucija i lokalnih samouprava, povećanje intenziteta participacije, informiranja građana o ciljevima, aktivnostima i budućim projektima Unije te uvođenje alternativnih oblika participacije koji nisu vezani uz političko odlučivanje u užem smislu, već uz razne odluke koje utječu na svakodnevni život. Mežnarić naglašava i važnost snaženja socijalnog kapitala kao osnove rasta povjerenja građana u institucije EU.⁷¹ Nakon objave Bijele knjige o europskoj vladavini postaju aktualne rasprave o civilnom društvu kao dioniku demokratskosti društva. Legitimitet institucija nastoji se ostvariti uključivanjem OCD-a u strukturu europske vladavine i konceptualizacijom aktivnog europskog građanstva.

67 Case 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 1963.; Case 6-64, Flaminio Costa v E.N.E.L., 1964.

68 Single European Act, Official Journal L 169 of 29 June 1987.

69 M. Avbelj, Ustav za Europu: otklanjanje ili pogoršanje demokratskog deficita u Europi?, u: V. Horvat (ur.), *U kakvu Europsku uniju želimo?*, Zagreb, Fondacija Friedrich Böll, 2006., str. 61.

70 Ibid., str. 60 i 61.

71 S. Mežnarić, Socijalni kapital u raljama demokracije, u: V. Horvat (ur.), *U kakvu Europsku uniju želimo?*, Zagreb, Fondacija Friedrich Böll, 2006., str. 80.

2.2. Aktivno europsko građanstvo

Ideja europskoga građanstva javlja se sedamdesetih godina prošlog stoljeća kada su europski političari nastojali kreirati identitet Europske unije i njezinih građana koji bi poslužio kao putovnica za slobodno kretanje građana, prvenstveno radnika između država članica. Stoga je koncept europskoga građanstva vezan ponajprije uz načelo unutarnjeg tržišta EU-a. Tek potpisivanjem Ugovora o Europskoj uniji pravo na europsko građanstvo dobivaju svi državljani. Dakle, to pravo više ne pripada samo ekonomski aktivnim dionicima unutarnjeg tržišta. Ugovorom je također uvedena participativna dimenzija europskoga građanstva. No, participacija u odlučivanju odnosila se samo na sudjelovanje građana u izbornom procesu, tj. na aktivno i pasivno pravo glasa. Pravo na slanje pritužbi Europskom ombudsmanu može se isto tako protumačiti kao oblik participacije građana vezano uz njihovu interakciju s upravnim tijelima. Međutim, budući da se u ovom slučaju radi tek o naknadnoj kontroli lošeg postupanja uprave, ne možemo ga ubrojiti u jedan od aspekta „participativnog upravljanja“. ⁷² Potrebno je razraditi širi kontekst participativne demokracije te ga ugraditi u složeni politički i pravni sistem Europske unije. Stalna uključenost civilnog društva u svakodnevni rad europskih institucija ima za cilj ostvarenje ideala samouprave unutar višerazinske europske vladavine. ⁷³

Bijela knjiga o europskoj vladavini dala je veliki doprinos povećanju uloge civilnog društva na europskoj razini naglašavajući važnost njegovog sudjelovanja u procesu odlučivanja. Stav je Europske komisije da bi „europsko civilno društvo“ trebala činiti prvenstveno udruženja i mreže organizacija na europskoj razini s kojima može uspostaviti izravnu interakciju i koje su, što je više moguće, uključene u kreiranje europskih javnih politika. Europski gospodarski i socijalni odbor s obzirom na vlastiti sastav, definira „europsko civilno društvo“ kao skup nacionalnih, lokalnih i europskih udruženja. ⁷⁴ Oboje, Europska komisija i GSO, načelno su vezali koncept europskoga civilnog društva uz klasičnu metodu EZ-a, i to posebice uz fazu nacрта novih mjera javnih politika. No, organizacije civilnog društva također

72 S. Smismans, *Narrowing the Gap? Law and New Approaches to Governance in the European Union: New Governance – The Solution for Active European Citizenship, or the End of Citizenship?*, *Columbia Journal of European Law*, 2007., 13 Colum. J. Eur. L. 595, <http://www.cjel.net/online/>.

73 Višerazinsko upravljanje obuhvaća vertikalne odnose i granice između dionika na subnacionalnoj, nacionalnoj i supranacionalnoj razini te horizontalne odnose i interakcije između tijela vlasti i nevladinih dionika. U okviru vertikalnih odnosa razlikujemo dvije dimenzije. Prva je jačanje nadnacionalne europske razine u odnosu na nacionalnu razinu država članica (*bottom-up*). Druga dimenzija predstavlja jačanje subnacionalnih razina upravljanja (lokalna, regionalna) u odnosu na središnju državnu vlast (*top-down*). Na horizontalnoj razini dolazi do multipliciranja subjekata koji sudjeluju u procesu odlučivanja prema modelu „iznutra prema vani“ (*inside-out*). U proces su, dakle, uključene OCD i privatni sektor. (V. Đulabić, *Regionalizam i regionalna politika*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2007., str. 32.)

74 S. Smismans, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, *European Law Journal*, vol. 9/2003, br. 4, str. 498.

moгу sudjelovati u međuvladinim procedurama vezanim uz pravosuđe, vanjsku i unutarnju politiku ili definiranju smjernica kojima se uspostavlja najbolja praksa metodom otvorene koordinacije. Participacija još uključuje primjenu utvrđenih mjera i davanje povratnih informacija o rezultatima njihove primjene te pravo na određene regulatorne ovlasti i u postupku samoregulacije i u postupku zajedničke regulacije.

Europski parlament potiče češće konzultiranje GSO-a i Europske komisije kako bi se povećala participativna demokracija. Boljim rješenjem smatra jačanje položaja GSO-a nego vođenje civilnog dijaloga putem brojnih odbora i stručnjaka u okviru Europske komisije. Na taj se način povećava neovisnost GSO-a. Vijeće EU-a je 2004. godine usvojilo odluku o pokretanju programa usmjerenog k promoviranju aktivnog europskog građanstva i civilne participacije.⁷⁵ Glavni su ciljevi programa podupirati i širiti vrijednosti i ciljeve EU-a, približiti građane EU-a i njezinim institucijama te ih potaknuti na suradnju s njima, uključiti građane u raspravu o daljnjoj izgradnji Unije te potaknuti kreiranje novih inicijativa od strane dionika koji promiču aktivno građanstvo i civilnu participaciju. Programom se također osiguravaju sredstva za organiziranje javnih rasprava, savjetovanja, debata, edukacija i objavljivanje informacija o institucijama EU-a i njihovim aktivnostima. Izvršna agencija za obrazovanje i kulturu (EACEA) je 2007. godine pokrenula sličnu inicijativu pod nazivom Europa za građane.⁷⁶ Radi se o programu koji je donesen za razdoblje od 2007. do 2013. godine, a glavna mu je svrha poticati razvoj aktivnog europskog građanstva davanjem financijskih potpora organizacijama koje rade na osnaživanju osjećaja europskog identiteta umrežavanjem i razmjenom znanja, iskustava, vizija i napretka. Nastoji se osnažiti interkulturalni dijalog na europskoj razini povezivanjem građana i poticanjem suradnje organizacija civilnoga društva diljem zemalja članica programa. U programu mogu sudjelovati udruge, mreže udruga, zaklade, obrazovne i istraživačke institucije, jedinice lokalne i regionalne samouprave, europske mreže i krovne organizacije te organizacije koje se bave istraživanjem europskih javnih politika (*think tanks*). Njima se putem natječaja može dodijeliti strukturna potpora za vlastite radne programe kao operativna nepovratna sredstva ili financijska potpora za transnacionalne projekte (akcijska nepovratna sredstva).⁷⁷

75 Council Decision establishing action programme to promote active European citizenship (civic participation), 2004/100/EC, 2004 OJ (L 30) 6.

76 Europe for Citizens Programme, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php.

77 RH je uključena u Program od listopada 2007. godine. Budući da nije država članica, dužna je za sudjelovanje u Programu, uplaćivati godišnju članarinu od 85 000€. Osim iz državnog proračuna, iznos se dijelom osigurava iz sredstava pretprijetnih fondova EU-a. (Europa za građane, <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=45>)

3. CIVILNO DRUŠTVO I RH

Organizacije civilnoga društva svoj su ugled i snagu u Hrvatskoj stekle u razdoblju neposredno prije, za vrijeme i nakon Domovinskog rata, kada se prvenstveno razvija djelovanje humanitarnih i mirovnih organizacija. Vodeći se načelom da ljudska prava pripadaju svim osobama neovisno o njihovoj etničkoj, rasnoj, vjerskoj ili drugoj pripadnosti, u ovom se razdoblju osnivaju nevladine organizacije za zaštitu i promicanje ljudskih prava u Hrvatskoj. Isto tako, u spomenutom se razdoblju ističu i organizacije za ženska prava, organizacije koje se bave pitanjima očuvanja okoliša, itd. Iako je velika većina organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj nikla kao spontani iskaz želje za građanskim organiziranjem oko nekih vrijednosti ili interesa, nedvojbeno je kako su brojne međunarodne organizacije i donatori prisutni u to vrijeme u Hrvatskoj znatno utjecali na razvoj civilnoga društva i rad nekih organizacija, prenoseći im znanja i vještine potrebne za rad i razvoj.⁷⁸ Temeljni pravni oblici OCD-a u RH su udruge, zaklade i fundacije, privatne ustanove i neformalne skupine bez pravne osobnosti (tretirane kao ortakluk). Danas u Hrvatskoj djeluje više od 46.736 registriranih udruga, 188 zaklade, 12 fundacija i više od 1000 privatnih ustanova.⁷⁹

Politički i pravni okvir bivše SFRJ nije omogućavao slobodan razvitak institucija civilnoga društva, zbog čega je Republika Hrvatska u devedesete godine ušla bez jasne predodžbe o njegovoj važnosti. Početak rada na sustavnom stvaranju pravnog i institucionalnog okvira u Republici Hrvatskoj datira od kraja devedesetih godina kada sve više jača svijest o važnosti civilnoga društva kao bitnog čimbenika pluralizma i razvoja demokracije u Hrvatskoj.⁸⁰ Od tada pa do danas jasno je da demokratsko učvršćivanje nije samo pitanje političkih stranaka, izbornih zakona, vlasništva kapitala, dionica i burzi, već i stvaranje snažnog civilnoga društva – građana organiziranih i aktivnih u rješavanju širokoga spektra posebnih i skupnih interesa.

78 Zbog toga se u javnom prostoru govorilo o “uvezenom civilnom društvu”.

79 Točan broj privatnih ustanova autorima nije bio dostupan. Za usporedbu, 2006. godine je u Hrvatskoj djelovalo više od 29000 registriranih udruga, 92 zaklade, 6 fundacija i više od 150 privatnih ustanova.

80 Pozitivnu ulogu u tom pravcu odigrala je rješidba Ustavnog suda RH od 3. veljače 2000. godine, koja je ukazala na nužnost liberalizacije slobode udruživanja, izjednačavanje položaja stranaca i domaćih državljana prilikom osnivanja udruga te priznavanje neformalnih skupina i inicijativa. Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH br. U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998 i U-I-149/1999, NN br. 20/2000 i 28/2000 (ispravak). Detaljnju analizu pravnog okvira suradnje između nevladinih organizacija i države, odnosno jedinica lokalne samouprave do 2000. godine vidi u: S. Barić, *Pravni sustav suradnje neprofitnih organizacija s vladom i tijelima lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*, ICNL – B.a.B.e., Zagreb, 2000.

3.1. Institucionalni okvir za potporu razvoja civilnoga društva

Institucionalni okvir koji podupire razvoj civilnoga društva, ali i međusektorsku suradnju u Hrvatskoj obuhvaća brojne dionike, no najvažnije institucije i tijela su: Ured Vlade RH za udruge,⁸¹ Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva,⁸² Savjet za razvoj civilnoga društva⁸³ i Gospodarsko-socijalno vijeće.⁸⁴ Savjet za razvoj civilnoga društva Vlade RH i Ured za udruge Vlade RH središnje su institucije tog modela koje na operativnoj razini primjenjuju i promiču vrijednosti Programa suradnje Vlade RH i nevladinog, neprofitnog sektora u Hrvatskoj kojeg je Vlada RH usvojila 4. siječnja 2001. godine.⁸⁵ On nije pravno obvezujući, no predstavlja

-
- 81 Ured za udruge osnovan je Uredbom o Uredu za udruge 1998. godine radi obavljanja stručnih poslova iz djelokruga Vlade Republike Hrvatske u vezi sa stvaranjem uvjeta za partnerske odnose i međusektorsku suradnju s neprofitnim sektorom, poglavito s udrugama u Republici Hrvatskoj. Ured ima širok raspon mogućeg djelovanja, od suradnje na kreiranju i predlaganju novih zakonskih okvira za djelovanje nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj, do izrade programa, standarda i preporuka za financiranje djelovanja organizacija civilnoga društva iz državnoga proračuna i drugih javnih izvora, kao i iz pretprijetnih i strukturnih fondova Europske unije. Uredba o Uredu za udruge, NN br. 132/1998., danas NN br. 34/2012.
- 82 Zaklada je osnovana Zakonom o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva, NN br. 173/2003, s temeljnom svrhom promicanja i razvoja civilnoga društva u Republici Hrvatskoj. Zaklada pruža stručnu i financijsku potporu programima koji potiču održivost neprofitnog sektora, međusektorsku suradnju, građanske inicijative, filantropiju, volonterstvo te unaprjeđuju demokratske institucije društva. Zaklada ima svoj Statut i Strategiju kojom detaljnije određuje svoju strukturu i djelovanje, te javnost rada.
- 83 Savjet za razvoj civilnoga društva osnovan je kao savjetodavno i stručno tijelo Vlade Republike Hrvatske. Djelovanje Savjeta temelji se na Odluci o osnivanju Savjeta za razvoj civilnoga društva, NN br. 140/2009, kojom je propisano da je zadaća Savjeta praćenje i analiza javne politike koja se odnosi na razvoj civilnoga društva u Republici Hrvatskoj i međusektorsku suradnju, sudjelovanje u davanju mišljenja Vladi Republike Hrvatske o nacrtima propisa kojima se utječe na razvoj civilnoga društva te u organizaciji uključivanja civilnog društva u rasprave o tim propisima, suradnja u planiranju prioriteta nacionalnih programa dodjele financijskih potpora projektima organizacija civilnoga društva iz sredstava državnog proračuna i sudjelovanje u programiranju i utvrđivanju prioriteta za korištenje pretprijetnih programa i fondova Europske unije. Stručne i administrativne poslove za Savjet obavlja Ured za udruge, a Savjet svoj rad uređuje Poslovníkom.
- 84 Novi Sporazum o osnivanju Gospodarsko-socijalnog vijeća objavljen je u ožujku 2011. godine. Njime je dodatno naglašena nužnost Vlade da poštuje svoje obveze prema socijalnim partnerima koji sudjeluju u radu Vijeća. Dužna je Vijeću materijale učiniti dostupnima najmanje tjedan dana prije sjednice, kao i uputiti na razmatranje nacрте zakona, strategija, programa i drugih dokumenata prije pokretanja saborske procedure. Predstavnik Vlade bi u Saboru trebao izvijestiti zastupnike o mišljenju Vijeća. Namjera je Sporazuma dodatno osnažiti socijalno partnerstvo i dijalog. Zbog toga je osnovan i Savjet za unaprjeđenje tripartitnog socijalnog dijaloga u RH. (Sporazum o osnivanju Gospodarsko-socijalnog vijeća, NN br. 34/2011)
- 85 Program suradnje Vlade RH i nevladinog, neprofitnog sektora u Hrvatskoj zajednički su izradili Ured za udruge RH, predstavnici nevladinih organizacija te predstavnici jedinica lokalne i regionalne samouprave tijekom šestomjesečnih konzultacija, http://www.uzuvrh.hr/pdf/program_suradnje.pdf.

ključne odrednice za potporu razvitku civilnoga društva te sadrži daljnje smjernice potrebne za njegovo usvajanje i unaprjeđenje. U njemu se ističu prioritete u suradnji Vlade Republike Hrvatske i neprofitnog sektora, odnosno organizacija civilnog društva. Prvenstveno se odnose na povećanje utjecaja organizacija civilnoga društva u kreiranju, provedbi i praćenju javnih politika. Na temelju prijedloga Programa suradnje, potpisano je oko petnaestak povelja o suradnji gradova i županija s organizacijama civilnoga društva koje djeluju na tim područjima.

Daljnji važan korak u odnosima OCD-a i države učinjen je 12. srpnja 2006. godine kada je Vlada RH usvojila Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje od 2006 do 2011.⁸⁶ Cilj Strategije bio je stvaranje uvjeta za razvoj zajednice u kojoj građani i organizacije civilnoga društva u sinergiji s drugim sektorima, aktivno, ravnopravno i odgovorno na načelima održivog razvoja i djelovanja za opće dobro, sudjeluju u ostvarivanju društva blagostanja i jednakih prilika za sve. U tu svrhu Strategija je identificirala temeljne preduvjete za daljnji razvoj: socijalna kohezija, sudionička demokracija, filantropija i volonterstvo te obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava, uz unaprjeđivanje zakonskog, financijskog, poreznog i institucionalnog okvira za potporu razvoju civilnoga društva. U svakoj od navedenih točaka Strategija je koncizno analizirala postojeće stanje i definirala konkretne ciljeve koje je valjalo postići u petogodišnjem razdoblju. U suradnji s nadležnim tijelima državne uprave i organizacijama civilnoga društva, Ured za udruge Vlade RH izradio je Operativni plan provedbe Nacionalne strategije kojeg je usvojila Vlada RH. U Operativnom planu predviđeni su načine praćenja, izvještavanja i ocjenjivanja uspješnosti izvršavanja pojedinih mjera za postizanje utvrđenih strateških ciljeva.

Glavno postignuće glede sudjelovanja civilnog društva u oblikovanju javnih politika, kao jednog od poglavlja Nacionalne strategije, je usvajanje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.⁸⁷ Osim Nacionalne strategije, pravnu osnovu donošenja Kodeksa čini i Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011., a od europskih dokumenata Bijela knjiga o europskoj vladavini i Opća načela i minimalni standardi konzultiranja zainteresiranih strana Europske komisije te Kodeks sudjelovanja civilnog društva u procesu donošenja odluka Vijeća Europe.⁸⁸ Glavni je cilj Kodeksa

86 Nacionalna strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011., http://zaklada.civilnodrustvo.hr/files/Strategija_12_07_06.pdf. Spomenimo i to da se Odbor regija EU pozitivno osvrnuo na namjeru hrvatske Vlade da pripremi Nacionalnu strategiju razvoja civilnog društva u svojem mišljenju o Civilnom dijalogu između EU i država kandidatkinja. Vidi točku 1.3.6. *Opinion of the Committee of the Regions on Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries*, COM (2005) 290 final, <http://coropinions.cor.eu.int/CORopinionDocument.asp>.

87 Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN br. 140/2009. Nastao je u suradnji Vlade RH, Ureda za udruge, Savjeta za razvoj civilnog društva i brojnih organizacija civilnog društva.

88 Konferencija nevladinih organizacija Vijeća Europe usvojila je 2009. godine Kodeks sudjelovanja civilnog društva u procesu donošenja odluka. Međusobnom usporedbom vidljivo je kako je Kodeks savjetovanja u velikoj mjeri pisan po uzoru na Kodeks sudjelovanja. Glavna

pružiti smjernice za kvalitetno donošenje propisa temeljem općih načela, standarda i mjera za savjetovanje svih zainteresiranih dionika te aktivnije sudjelovanje građana u javnom životu i njihova lakša interakcija s državnim tijelima. Četiri su mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja. Informiranje kao prvi stupanj sudjelovanja podrazumijeva jednosmjernan proces u kojemu državna tijela informiraju građane prema vlastitom nahodañju ili građani dolaze do informacija na vlastitu inicijativu.⁸⁹ Drugi stupanj, savjetovanje, dvosmjerni je proces tijekom kojeg državna tijela traže i primaju povratne informacije od građana u postupku donošenja propisa i akata. Viši stupanj dvosmjernog procesa je aktivno uključivanje predstavnika zainteresirane javnosti u postupak oblikovanja javnih politika.⁹⁰ Partnerstvo pretpostavlja najviši stupanj suradnje i uzajamne odgovornosti Vlade i predstavnika zainteresirane javnosti za proces donošenja i provedbe programa, zakona, drugih propisa i akata. U četvrtom dijelu Kodeksa se, kao opća načela savjetovanja, navode sudjelovanje, povjerenje, otvorenost i odgovornost te djelotvornost. S druge strane, minimalni standardi koje je potrebno primijeniti prilikom savjetovanja su: (1) *pravodobno informiranje o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata*, (2) *dostupnost i jasnoća sadržaja postupka savjetovanja*, (3) *rok provedbe internetskog i drugih oblika savjetovanja*, (4) *povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja* i (5) *usklađenost primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima*.

U rujnu 2011. godine RH se uključila u globalnu inicijativu pod nazivom Partnerstvo za otvorenu vlast.⁹¹ Njezina je svrha „osigurati konkretan napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga koje javna uprava pruža građanima.“⁹² Načela na kojima se inicijativa temelji jesu fiskalna transparentnost, uključivanje građana, pristup informacijama i javnost imovinskih kartica dužnosnika odnosno rukovodećih službenika. Pridruživanjem inicijativi RH je preuzela obvezu izradbe Akcijskog plana za njezinu provedbu. Akcijski plan donesen je 2012. godine za razdoblje od narednih godinu dana te sadrži preuzete obveze i mjere za

svrha tog dokumenta je doprinijeti stvaranju poticajnog okruženja za djelovanje organizacija civilnoga društva. Njime je, na razini europskih zemalja, propisan set općih načela i smjernica za sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu donošenja političkih odluka. Primjenjuje se na nacionalnoj i lokalnoj razini, a obuhvaća zemlje članice Vijeća Europe i Bjelorusiju. Najvažniji dijelovi ovog Kodeksa opisuju politički proces donošenja odluka, različite razine sudjelovanja (participacije) te sadrže sažetu tablicu u kojoj je usporedno prikazano „križanje“ („cross“) prve dvije varijable, tj. za koji je korak u procesu donošenja političkih odluka koja razina sudjelovanja (participacije) najpogodnija. (Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process, CONF/PLE(2009)CODE1).

89 Primjerice, pristup javnim aktima, službenim glasilima ili internetskim stranicama državnih tijela.

90 Primjerice, članstvom u radnim skupinama za izradbu propisa ili akta.

91 Inicijativa je predstavljena u Washingtonu, a njezin je idejni začetnik američki predsjednik Barack Obama. <http://www.opengovpartnership.org/>.

92 Partnerstvo za otvorenu vlast, <http://www.uzuvrh.hr/>.

njihovo ostvarenje.⁹³ Uz to, predviđeni su rokovi i sredstva potrebni za provedbu svake od utvrđenih mjera te pokazatelji uspješnosti ispunjenja obveza. Jedno od preuzetih obveza je i osiguranje uvjeta za veće sudjelovanje građana i organizacija civilnog društva u izradi i provedbi javnih politika. Neke od predviđenih mjera za ostvarenje tog cilja su: (1) podupirati otvorene javne rasprave i savjetovanja s građanima i organizacijama civilnoga društva kako bi se identificirali prioriteta u raspodjeli proračunskih sredstava, (2) podupirati programe suradnje jedinica lokalne i područne samouprave i organizacija civilnog društva u jačanju proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u izradbi i praćenju provedbe lokalnih proračuna, (3) provesti javnu raspravu o financijskim izvješćima svih trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, (4) uspostaviti jedinstveni internetski sustav za savjetovanje s javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata, (5) provoditi sustavnu izobrazbu koordinatora za savjetovanje i ostalih državnih službenika radi osposobljavanja za učinkovitu primjenu Kodeksa savjetovanja, (6) pripremati godišnje izvještaje o učinkovitosti primjene Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata.

U srpnju 2012. godine Vlada RH je usvojila Prijedlog Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016. godine.⁹⁴ Novom se strategijom nastoji unaprijediti pravni, institucionalni i financijski okvir za djelovanje organizacija civilnog društva na području RH, a ubrzo i kao važnog dionika procesa oblikovanja i provedbe javnih politika Europske unije. U Strategiji se najprije navode vrijednosti na kojima je utemeljena te se analizira dosadašnji razvoj civilnog društva u RH i njegova normativno-institucionalna podloga. Nakon toga detaljno su određena temeljna područja Strategije: institucionalni okvir za potporu razvoja civilnog društva, civilno društvo i sudionička demokracija, osnaživanje uloge OCD-a za društveno-ekonomski razvoj te djelovanje i daljnji razvoj civilnog društva u međunarodnom kontekstu. Za svako od prioritarnih područja navedeni su ciljevi, mjere i rokovi za njihovo ostvarenje, izvori sredstava te kriteriji vrjednovanja uspješnosti ostvarenja ciljeva. Kao jedan od glavnih ciljeva prvog područja navodi se promicanje i osiguravanje ujednačenog razvoja civilnoga društva u svim regijama Hrvatske. U drugom su području obrađena pitanja uloge građana u političkom procesu, njihove kompetencije za sudjelovanje u procesima donošenja političkih odluka i oblikovanja javnih politika, građanskoga odgoja i obrazovanja, volontiranja i neprofitnih medija. Treće je područje podijeljeno u dvije cjeline od kojih je jedna pružanje socijalnih usluga organizacija civilnoga društva, a druga socijalne inovacije i razvoj socijalnog poduzetništva. Posljednje, četvrto područje opisuje mogućnosti i izazove koji proizlaze iz činjenice pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, ali i iz drugih globalizacijskih procesa u sferi ekonomije, politike i kulture.

93 Akcijski plan za provedbu inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012.-2013., <http://www.uzuvrh.hr/>.

94 Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016., <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Nacionalna%20strategija%20FINAL.pdf>.

3.2. OCD u RH i regionalna suradnja

U odnosu na međunarodni kontekst Nacionalna strategija iz 2012. godine sadrži izjavu od iznimne vrijednosti za položaj i djelovanje OCD-a: "Imajući u vidu izazove koji proizlaze iz suvremenih odnosa u međunarodnom okruženju, kao i potencijal civilnoga društva da se djelotvorno uključi u njihovo rješavanje, strateški je cilj Vlade stvarati preduvjete za aktivan doprinos OCD-a kao vjerodostojnog i neophodnog partnera u provedbi ciljeva vanjske politike kroz mehanizme prevencije, razrješavanja ili upravljanja regionalnim i/ili globalnim procesima, kao i aktivnu ulogu OCD-a u procesu pristupanja te članstva u EU te uključivanje OCD-a u procese djelovanja RH u međunarodnoj razvojnoj suradnji."⁹⁵

Funkcionalna suradnja između OCD-a i vlada u oblikovanju i provedbi vanjskopolitičkih ciljeva zemalja temelji se na pretpostavci da je vanjska politika izravno važna za sve građane, i da vlade djeluju samo kao koordinator s isključivim ovlastima odlučivanja u manjem broju odabranih područja. Hrvatska je Vlada prepoznala vrijednost koncepta socijalne diplomacije te se u poglavlju o vanjskoj politici izravno poziva na komparativne prednosti OCD-a koje pridonose učinkovitosti nekih nacionalnih programa i jačaju prisutnost Hrvatske u socijalnoj sferi međunarodnih odnosa. Treba imati na umu da je veliki broj organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj svojim angažmanom u izgradnji hrvatske države, na pitanjima tranzicije i rješavanja problema nastalih kao posljedica rata, stekao dragocjeno iskustvo i znanje koje se može primijeniti u zemljama i regijama gdje postoje slične potrebe.

U Komunikacijskoj strategiji informiranja hrvatske javnosti o procesu pristupanja EU-a, koju je usvojio Hrvatski sabor 27. siječnja 2006. godine, organizacije civilnoga društva istaknute su kao važni partneri Vlade u promicanju boljeg razumijevanja procesa pristupanja Uniji među hrvatskim građanima.⁹⁶ Od organizacija civilnoga društva očekuje se, između ostalog, da građanima približe tehnička pitanja prilagodbe standardima Unije.⁹⁷ U pregovore o pristupanju bila su uključena 53 predstavnika udruga i veći broj stručnjakinja i stručnjaka izvan državne uprave, kako bi se došlo do što kvalitetnijih i legitimnijih pregovaračkih stajališta i promicalo bolje razumijevanje tog procesa među članstvom i korisnicima usluga udruga i ostalih aktera civilnoga društva predstavljenih u pregovaračkim strukturama. Strategija posebno spominje potrebu pravodobnog uključivanja civilnoga društva u provedbu programa pretpristupne pomoći RH, prvenstveno radi odgovarajuće pripreme za učinkovito korištenje strukturnih fondova nakon pristupanja Uniji (primjerice, Europskog socijalnog fonda). Sasvim konkretno,

95 Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016., str. 54, <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Nacionalna%20strategija%20FINAL.pdf>.

96 M. Horvatić (ur.), Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo, Zagreb, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, 2006.

97 Napose zbog činjenice što su građani po završetku pristupnih pregovora na referendumu donijeli konačnu odluku o ulasku Hrvatske u punopravno članstvo EU-a.

potporu jačanju dijaloga civilnoga društva Hrvatske i EU Vlada je pružila i pokretanjem inicijative za osnivanje Zajedničkog savjetodavnog odbora između GSO-a i RH, koji je tijekom pregovora o pristupanju Uniji imao važnu ulogu u promicanju stajališta civilnoga društva u tom procesu.

OCD-i u Hrvatskoj provode na regionalnoj razini brojne programe i projekte koji su usklađeni s ciljevima koje je objavila Europska komisija u svojem dokumentu *Regional cooperation in the western Balkans, A policy priority for the European Union (2005)*.⁹⁸ Ti programi obuhvaćaju širok spektar područja, od zaštite i promicanja ljudskih prava, zaštite kulturne i prirodne baštine, suradnje udruga osoba s invaliditetom, razvoja programa zaštite prirode i okoliša te održivog razvoja, suradnje na humanitarnim načelima između veteranskih udruga, izgradnje mira i stabilnosti, povratka izbjeglica, borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije te u posljednje vrijeme sve intenzivnije suradnje na pitanjima azila. Nacionalna strategija prepoznaje i ovu sferu djelovanja OCD-a te polazi od shvaćanja da za razliku od države i poslovnog sektora, civilno društvo ima mogućnost približiti ljude. Zato drži da dijalog organizacija civilnoga društva između Hrvatske i susjednih zemalja može pridonijeti bržem rješavanju niza neriješenih pitanja, koja se nerijetko sporo rješavaju tradicionalnim putovima službene diplomacije. Radi poticanja aktivnijeg doprinosa civilnoga društva jačanju regionalne suradnje navode se tri strateška cilja: 1) uključivanje predstavnika civilnoga društva u izradbu nacionalnih strategija i programa regionalne suradnje; 2) poticanje i financiranje programa i projekata civilnoga društva bitnih za ostvarivanje ciljeva regionalne suradnje RH te 3) poticanje i financiranje partnerstva civilnoga društva i lokalne samouprave u provedbi programa i projekata prekogranične suradnje.

3.3. Indeks civilnog društva u Hrvatskoj

Svjetski savez za građansku participaciju (CIVICUS) započeo je 1999. godine s međunarodnim istraživačkim projektom pod nazivom „Indeks civilnog društva“. Projekt je pokrenut radi procjene stanja i razvoja civilnog društva širom svijeta. U Africi je projektom obuhvaćeno 16 zemalja, u Americi 12, Aziji 19, Europi 23 i Oceaniji 2 zemlje. U istraživanju aktivno sudjeluje čitav niz dionika, uključujući nacionalne i lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, donatore, akademsku zajednicu, medije i širu javnost. Osnovni instrument istraživanja čine anketni upitnici kojima se, nizom pokazatelja, mjeri pet osnovnih dimenzija: građanska participacija, vrijednosti, razina organizacije, percipirani utjecaj i okolina. U Hrvatskoj je istraživanje tri puta proveo Centar za razvoj neprofitnih organizacija (CERANEO), i to 2001. godine, zatim u razdoblju od 2003. do 2006. godine te od 2008. do 2010. godine.

⁹⁸ Regional cooperation in the western Balkans, A policy priority for the European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/NF5703249ENC_WEB_en.pdf.

Centar je 2011. godine objavio Akcijske preporuke za jačanje djelotvorne uloge civilnog društva koje sadrže pet ključnih nalaza istraživanja te savjete za daljnji razvoj civilnog društva u Hrvatskoj s obzirom na utvrđene prednosti i nedostatke.⁹⁹ Naglasak je najprije stavljen na najslabiji aspekt, a to je opseg civilne zauzetosti. Oko 17% građana članovi su neke organizacije civilnog društva. Posljedica toga je činjenica da se sve veći broj OCD-a registrira s minimalnim brojem članova što dovodi u pitanje njihov legitimitet. Također, osobito je niska razina volontiranja, tek je 7% građana uključeno u volonterski rad. Na lokalnoj razini se više-manje iste osobe pojavljuju kao volonteri. No, s druge strane, većina ustanova pokazuje zatvorenost glede pitanja uključivanja volontera u svoju djelatnost, a organizacije civilnog društva rijetko razvijaju kvalitetne i održive programe za volontere. U drugom se dijelu ukazuje na problem zapošljavanja u organizacijama civilnog društva što, pak, dovodi u pitanje održivost njihovog razvoja. Unatoč različitim izvorima financiranja problem ljudskih resursa je stalno prisutan.¹⁰⁰ Potrebna su, stoga, veća ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje mladih stručnjaka koji bi doprinijeli boljem unutarnjem upravljanju, infrastrukturi i sektorskoj komunikaciji OCD-a te stabilnosti financijskih i tehničkih resursa.¹⁰¹ U pogledu dimenzije vrijednosti, OCD su ostvarile niz postignuća kontinuirano promičući temeljne civilne vrijednosti, poput zaštite ljudskih prava, tolerancije, solidarnosti, zaštite okoliša i borbe protiv korupcije. Međutim, takva su postignuća rijetko vidljiva javnosti. Bolja promocija aktivnosti OCD-a u medijima smanjila bi nepovjerenje i sumnju građana u transparentnost njihovog rada. Nadalje, utjecaj civilnog društva na političko odlučivanje i oblikovanje javnih politika još je uvijek na niskoj razini. „U reformskim zahvatima država još uvijek dolazi odozgo s gotovim prijedlozima, ne njeguje institut javnih rasprava, te se suradnja ostvaruje kroz sukobljavanja.“¹⁰² Takva okolina ne pogoduje proaktivnom, već reaktivnom djelovanju OCD-a. Također, civilno društvo ima ograničeni utjecaj na jačanje socijalnog kapitala. Istraživanje je pokazalo da ne postoje značajne razlike u razini smisla za javno dobro između članova organizacija civilnog društva i ostalih građana. Naposljetku, dimenzija okoline koja pogoduje razvoju civilnog društva je povoljno ocijenjena, posebice njezin socio-politički kontekst. Značajno je poboljšana zakonski i institucionalni okvir razvoja i uključivanja civilnog društva.

S obzirom na stanje civilnog društva u Hrvatskoj, preporuke za njegov daljnji razvoj i jačanje možemo klasificirati u dvije skupine. U prvu skupinu spadaju mjere koje bi država trebala poduzeti: (1) promovirati veću uključenost volontera u rad socijalnih i zdravstvenih ustanova i odobriti subvencije za financiranje volonterskih

99 G. Bežovan, J. Matančević (ur.), Akcijske preporuke za jačanje djelotvorne uloge civilnog društva, Zagreb, CERANEO/CIVICUS, 2011.

100 Izvori financiranja su, primjerice, dotacije ministarstva i lokalnih jedinica, sredstva iz pretpristupnih fondova i ostalih stranih donatora, financiranje Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva.

101 G. Bežovan, J. Matančević (ur.), op. cit., str. 6.

102 Ibid., str. 7.

programa, (2) promovirati veću uključenost OCD-a u europske politike i jačati dijalog s razvojnim agencijama, (3) institucionalizirati mehanizme sudjelovanja predstavnika civilnog društva u procesu političkog odlučivanja na lokalnoj razini te osposobiti profesionalni kadar koji će pridonijeti suradnji OCD-a s tijelima lokalne i regionalne samouprave, (4) osmisliti politiku financiranja OCD-a na lokalnoj i regionalnoj razini s transparentnim kriterijima alokacije sredstava na razvojna područja prema dogovorenim prioritetima, (5) provesti vrjednovanje postojećih programa financijske potpore OCD-a. Druga skupina mjera odnosi se na organizacije civilnog društva koje bi trebale: (1) više napora uložiti u kvalitetniji dijalog s medijima, (2) proaktivno predstavljati javnosti svoj rad, viziju i ciljeve, sudjelovati u javnim raspravama i osnažiti dijalog s građanima, (3) osmisliti programe koje će ostvarivati na lokalnoj razini pomoću dotacija gradova, (4) poticati umrežavanje i suradnju manjih organizacija koje se bave sličnim problemima radi postizanja boljih rezultata, (5) u suradnji s donatorima izraditi plan zapošljavanja mladih stručnjaka u sektoru civilnog društva, (6) umrežiti bolje razvijene organizacije, koje imaju pristup tehničkim, financijskim i kadrovskim resursima, s organizacijama manjeg kapaciteta, ali čvrstom povezanošću sa zajednicom.¹⁰³

ZAKLJUČAK

Europeizacija civilnog društva postaje aktualna tema otkad se, kao jedno od rješenja demokratskog deficita Europske unije, predlaže uključivanje organizacija civilnog društva u proces oblikovanja i provedbe europskih politika. O legitimaciji europske vladavine ne možemo govoriti jedino na temelju teritorijalnog predstavnništva, već je potrebno osigurati uvjete za postojanje javne sfere na razini EU-a i ostvarenje koncepta aktivnog europskog građanstva. Usprkos ostvarenju prava na biranje članova Europskog parlamenta, građani često smatraju da nedostaje prilika za izražavanje mišljenja o europskim pitanjima i da ne postoji jasan forum unutar kojeg bi mogli međusobno raspravljati o ovim pitanjima. Dakle, u procesu političkog odlučivanja, osim teritorijalnog predstavnništva trebalo bi sudjelovati i funkcionalno predstavnništvo. Temelj za normativno uređenje i institucionalizaciju funkcionalnog predstavnništva čine čl. 10 i 11 Ugovora o Europskoj uniji. Njima se jamči pravo na sudjelovanje svih građana u demokratskom životu Unije, javna rasprava o svim pitanjima europskih politika te socijalni dijalog i prakticiranje postupka konzultacija institucija Unije.

Na nacionalnoj razini potrebno je ulagati napore u smjeru jačanja socijalne kohezije. Društveni kapital odnosi se na broj i kvalitetu interakcija u civilnom području, a to uključuje sudjelovanje građana u radu udruga građana, nevladinih organizacija, članstvo u sindikalnim organizacijama, rad u vjerskim zajednicama, druženja u hobističkim klubovima, dobrosusjedske odnose, i slično. Prema teoriji

103 Croatia CSI Policy Action Brief 2011, http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/croatia%20csi%20policy%20action%20brief.pdf.

društvenoga kapitala i rezultatima istraživanja u državama zapadne demokracije, horizontalne društvene interakcije (društveni kapital zbližavanja i povezivanja) učvršćuju društveno povjerenje, jačaju društvene veze te proširuju društvene identitete, što sve pridonosi integraciji pluralnog društva. Razvijeno civilno društvo sigurno može dati mnoge i snažne doprinose jačanju socijalne kohezije u Hrvatskoj, ali je prethodno potrebno osigurati uključivanje građana u sve društvene i političke procese putem mjera participativne demokracije. Dosadašnja iskustva organizacija civilnog društva ukazuju na daljnje razloge za zabrinutost u odnosu na ostvarenje načela participacije. Osnovni problemi na koje nailaze pri aktivnom uključivanju u zakonodavni proces obuhvaćaju: (1) nepostojanje konkretne i pravodobne najave aktivnosti predlagatelja zakona i drugih akata, što umanjuje mogućnost kvalitetne pripreme, (2) neobjavljivanje nacrtu prijedloga zakona unaprijed, nego tek po usvajanju na sjednici Vlade Republike Hrvatske, (3) potpuni izostanak ili vrlo rijetke kvalitetne javne rasprave i savjetovanja, bez jasno utvrđenih kriterija za njihovu provedbu, (4) ograničen pristup informacijama, postojanje tek minimalnog pravnog okvira za suradnju, koji je uglavnom deklarativne prirode, (5) donošenje velikog broja zakona po hitnom postupku, što rezultira usvajanjem nekvalitetnih zakonskih rješenja, (6) svođenje uloge parlamenta na najmanju moguću mjeru te (7) nepouzdanost i izostanak informacija o tomu kakav će u konačnici biti sadržaj usvojenog zakona koji se objavljuje u *Narodnim novinama*. Upravo participativna demokracija, odnosno društveni kapital spajanja, predstavlja bitan element vladavinskog sustava kojeg teorija naziva reflektivno deliberativna poliarhija, a koji se primjenjuje i u okviru EU-a.

Republika Hrvatska je među prvim državama u srednjoj i jugoistočnoj Europi koja je sustavno pristupila stvaranju pravnog i institucionalnog sustava za potporu i razvoj civilnoga društva. Vlada RH je prepoznala i priznala važnost OCD-a u Hrvatskoj za razvoj i funkcioniranje demokracije. Između ostalog, prepoznati su potencijali OCD-a u pretpristupnom razdoblju te posebice u području prekogranične i regionalne suradnje. Činjenica je da socijalna kohezija u Hrvatskoj nedovoljno raste zbog nedovršene tranzicije i problema u procesu privatizacije, nedostatne učinkovitosti državnih institucija, osobito pravosuđa te nepovjerenja među ljudima i nepovjerenja u institucije. Izgradnja socijalne kohezije složen je i vrlo dug društveni proces, rezultanta je svih procesa u društvu. To znači da je potrebno kreirati cjeloviti model razvoja civilnoga društva s naglaskom na institucionalizaciju mehanizama političkog sudjelovanja građana te ga povezati s modelom reforme javne uprave i razvoja privrede.

Summary

THE EUROPEIZATION OF CIVIL SOCIETY IN THE REPUBLIC OF CROATIA: TAKING SOCIAL CAPITAL SERIOUSLY

The impact of the European integration process on the creation of public policy in the Member States, as well as on their political and administrative structures, has been constantly increasing. Moreover, it re-defines subjects that participate in the political decision-making. With this in mind, the present paper focuses on civil society organizations as factors of democratization and on models of their involvement in political processes. On the EU level, the so-called reflexive deliberative poliarchy model has been developed as a form of decision-making and power-sharing structure that is most favourable to development of participative democracy. This system is characterized by decentralized influences on political decision-making, since citizens are represented by both elected public officials and numerous civil society organizations that channel particular interests while enabling simultaneous horizontal and vertical communication. In view of strengthening of local civil society, as it was recognized as an important stakeholder in shaping and implementation of EU policies, the Government of the Republic of Croatia adopted this July the new National Strategy for the Creation of an Enabling Environment for Civil Society Development 2012 – 2016. The main issues the authors attempt to resolve are the analysis of social cohesion in Croatia and the existence of prerequisites for participative democracy development in the country.

Key words: social capital, democratic deficit, participative democracy, reflexive deliberative poliarchy, civil society.

Zusammenfassung

EUROPÄISIERUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT IN DER REPUBLIK KROATIEN: WIRD DAS SOZIALKAPITAL ERNST GENOMMEN?

Der Einfluss von Prozessen der europäischen Integration auf die Gestaltung der öffentlichen Politik von Mitgliedsstaaten und auf ihre politische Strukturen und Verwaltungsstrukturen wird immer größer. Das bezieht sich auch auf die Feststellung von Subjekten, die an politischen Entscheidungen teilnehmen. Autorinnen dieser Arbeit berücksichtigen die Organisationen von Zivilgesellschaft als Faktoren von Gesellschaftsdemokratisierung und die Arten, wie sie in die politische Prozesse eingeschlossen werden. In der Europäischen Union wird das Modell der reflexiven deliberativen Polyarchie als eine Form von Gewaltorganisation, das am meisten die Entwicklung der partizipativen Demokratie begünstigt, angewendet. In solchem System ist das Fällen von politischen Entscheidungen durch dezentralisierte Einflüsse

geprägt, und die Bürger werden sowohl durch von ihnen ausgewählten öffentliche Funktionäre als auch durch verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten, welche einzelne Interesse in eine bestimmte Richtung leiten, aber auch eine horizontale und vertikale Angleichung untereinander ermöglichen. Zu Zwecken der Stärkung von Organisationen der Zivilgesellschaft als wichtige Teilnehmer an der Gestaltung und Durchführung der EU-Politik hat die Regierung der Republik Kroatien im Juli dieses Jahres die Nationalstrategie für die Gestaltung eines anregenden Ambientes für die Entwicklung der Zivilgesellschaft im Zeitraum von 2012 bis 2016 angenommen. Die Grundfragen, auf welche der Antwortversuch von Autorinnen angeboten wird, sind, die Ebene der sozialen Kohäsion in der Republik Kroatien und, die Voraussetzungen für die Entwicklung der partizipativen Demokratie.

***Schlüsselwörter:** Sozialkapital, Demokratiedefizit, partizipative Demokratie, reflexive deliberative Polyarchie, Zivilgesellschaft.*

RIASSUNTO

EUROPEIZZAZIONE DELLA SOCIETA' CIVILE IN CROAZIA: IL CAPITALE SOCIALE VIENE INTESO SERIAMENTE?

Il processo di integrazione europea esercita una crescente influenza sulla creazione delle politiche pubbliche degli Stati membri, come pure sulle loro strutture politiche ed amministrative. Un tanto si riferisce altresì all'individuazione della cerchia di soggetti che partecipano alle decisioni politiche. Le autrici del lavoro prestano attenzione alle organizzazioni della società civile, quali fattori di democratizzazione della società, come anche alle modalità della loro partecipazione alla vita politica. Sul piano europeo si applica il modello della poliarchia deliberativa riflessiva, quale forma di strutturazione del potere che risulta il più opportuno nello sviluppo della democrazia partecipativa. In un siffatto sistema le scelte politiche sono caratterizzate da un'influenza decentralizzata; mentre i cittadini sono rappresentati sia dai pubblici ufficiali, sia da diverse organizzazioni della società civile che indirizzano i singoli interessi, permettendo altresì il reciproco accordo tanto su piano orizzontale che verticale. Allo scopo di rafforzare le organizzazioni della società civile, quali importanti partecipanti alle formazioni ed all'attuazione della politica dell'Unione europea, il Governo della Croazia nel luglio di quest'anno ha approvato la Strategia nazionale per la realizzazione di un ambiente stimolante per la società civile nel periodo dal 2012 al 2016. L'interrogativo fondamentale al quale le autrici cercano di rispondere è a quale livello si trova la coesione sociale in Croazia e se esistono le precondizioni per lo sviluppo di una democrazia partecipativa.

***Parole chiave:** capitale sociale, deficit democratico, democrazia partecipativa, poliarchia deliberativa riflessiva, società civile.*