

Мр Данијела Лакић
Правни факултет, Слобомир П
Бијељина, Република Српска
danilalacic@yahoo.com

UDK 321.7(4-672EU)341.176(4-672EU)

Прегледни научни рад
Примљен: 1. 11. 2014.
Одобрен: 31. 12. 2014.

ДЕМОКРАТСКИ ДЕФИЦИТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ПОСЛЕДИЦА ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

РЕЗИМЕ: Демократски дефицит се приписује Европској унији због њене структуре, правне природе и специфичног институционалног система. Ауторка анализира феномен демократског дефицита кроз две његове димензије: прва се бави односом Уније и њених грађана, а друга демократским дефицитом као обележјем институционалног система Европске уније. Фокусирање процеса европских интеграција на политичке циљеве, након краја Хладног рата, посебно је актуелизовало расправе од демократском карактеру Европске уније. Демократски дефицит ЕУ је последица самог начина развоја процеса европских интеграција и карактеристика Европске уније као специфичне наднационалне организације. Раздвојеност економске и политичке интеграције, односно касно покретање политичке интеграције и неусаглашеност око њених коначних циљева произвели су демократски дефицит Европске уније као заједнице.

Кључне речи: *демократски дефицит, процес европских интеграција, Европска унија, национална држава.*

Процес европских интеграција остварује се кроз два основна начина: продубљивање и проширење. Током шест и

по деценија дуге историје тог процеса стално укључивање нових садржаја и нових држава чланица имало је као своју последицу настанак неколико политичких феномена као што су: евроскептицизам, замор од проширења и демократски дефицит Европске уније.

Појам демократски дефицит, у смислу процеса европских интеграција, посебно је актуелан од краја Хладног рата, тј. од интензивирања европске политичке интеграције. Први га је употребио британски политички аналитичар Дејвид Марканд крајем седамдесетих година прошлог века, повезавши га са „јачањем извршне власти на уштрб законодавне у националним политикама као последицом европског интеграционог процеса“ (Magnetite, 2007: 70). Британски члан Европског парламента, Бил Њутон Дан, употребио је тај термин у памфлету 1980. године (Siedentop, 2001). Године 1988. тај појам је поново употребљен у извештају европског посланика М. Toussaint-a,¹ у коме он истиче да парламентарни систем представља најбољи начин да се воља народа трансформише у нормативне акте. Тада је само Савет вршио законодавну власт, те је демократски дефицит био у томе што су се национални парламенти одрекли дела својих овлашћења у корист ЕЗ, а то одрицање није било компензовано трансфером тих овлашћења Европском парламенту, парламентарној институцији на комунитарном нивоу.

У политичкој теорији не постоји јединствена дефиниција појма „демократски дефицит ЕУ“. Уопштено, то је мањак демократије и демократске одговорности у Европској унији као заједници. Н. Мисита сматра да је ту „ријеч о одсуству стандардних механизма и поступака контроле и одговорности извршне, парламентарне и административне

¹ *Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes*, par Michel Toussaint, European Parliament, Document A 2276/87 од 1. фебруара 1988.

власти које срећемо у модерним демократијама, а то значи и државама чланицама“ (Мисита, 2007: 351). Проблем демократског дефицита означава „бојазан да у ситуацији проширења надлежности једне организације, чији акти имају непосредну примену на сва лица која живе на територијама држава чланица, не постоји одговарајући механизам контроле њеног рада и репрезентативна демократија која је у либералним демократијама услов да би власт могла конституисати обавезе и одговорности за лица над којима врши власт“ (Етински, 2010: 83).

Уобичајено тумачење тог појма јесте да он „означава недовољну демократичност ЕУ, њену недовољну приступачност и неразумљивост грађанима. Демократски дефицит се односи на институционалну организацију ЕУ и начин одлучивања, којим доминирају Савет и Европска комисија, уз размерно слабу улогу Европског парламента, једине институције чије чланове непосредно бирају грађани ЕУ“ (Појмовник европских интеграција, 2010: 47).

Сва та тумачења демократског дефицита ЕУ као феномена подвешћемо под две његове димензије. Прва се бави односом Европске уније и њених грађана, доживљајем грађанина-појединца Уније као заједнице и његовим положајем унутар ње. У ствари, та прва димензија се односи на удаљеност Уније од њених грађана, њихову отуђеност од ње као заједнице (политичка алијенација), непостојање европског идентитета и ограничену партиципацију грађана у процесу одлучивања. Друга димензија је институционалног карактера и односи се на мањак демократског легитимитета институционалног система Европске уније и њеног процеса одлучивања. Она се фокусира на институционални дисбаланс ЕУ и неравнотежу моћи између њених институција.

С. Хикс објашњава тај појам кроз допуњену дефиницију Џ. Вајлера, тзв. стандардну верзију демократског дефицита

ЕУ, према којој његову садржину чине: увећана моћ извршне власти / умањена контрола националних парламената (већинску одлуку доносе Комисија и министри влада држава чланица, а улога националних парламената је ослабљена јер приликом одлучивања у Бриселу владе могу игнорисати своје националне парламенте); Европски парламент је сувише слаб; нема европских избора (грађани се не изјашњавају о политикама ЕУ, осим на референдумима о чланству у ЕУ или ревизији оснивачких уговора, а ни избори за Европски парламент нису европски у пуном значењу); Европска унија је предалеко (грађани нису у прилици да је разумеју); непринципијелна разноликост у креирању јавних политика (због наведених елемената демократског дефицита Унија усваја јавне политике које не подржава већина грађана па чак ни државе чланице, попут, нпр., позамашних субвенција за фармере у склопу Заједничке пољопривредне политике) (Хикс, 2007: 177–178).

Европска унија је специфична наднационална организација чије су чланице и оснивачи националне државе. Зато се у анализи Европске уније као демократске заједнице уобичајено полази од елемената демократије који су карактеристични за националну државу. Основна формална обележја демократије су: гаранције слобода и права, парламентарно представништво, подела власти и владавина права (Самарцић, 1998: 127). С обзиром на то да је европска национална држава родно место модерне демократије, захтев за изградњом Европске уније као заједнице демократског карактера се подразумевао. Иако су је основале западноевропске либералне демократије, и самим тим од настанка усмериле ка демократском типу уређења, у изградњи Европске уније, заједнице која данас окупља чак 28 држава, није било могуће просто копирати решење примењено у националним државама и имати готову демократску Европску унију. Она нема предиспозиције за

то. Првенствено нема Европљане као политички народ, нема *demos* на европском нивоу, тако да би то била демократија без изворне народне суверености.

Уколико Европску унију анализирамо полазећи од тих критеријума демократије, она има сва четири обележја, али уз мноштво разлика које су са аспекта националне државе неприхватљиве. Основна права и слободе значе и да се Унија темељи на појединцима/грађанима који јој припадају. Уговором уз Маастрихта уведен је појам европског грађанства. Ако га, према учењу Д. Хелда, схватимо као пуно чланство у заједници које обухвата право да се политичком партиципацијом активно суделује у одређивању услова заједнице и осигурању једнаког статуса појединаца и група, онда је оно у Европској унији прилично ограничено (*ibid.*: 236). Оно је везано за држављанство државе чланице, тако да одређена права нису могли уживати, нпр., страни радници из земаља које нису чланице ЕУ, премда су неки и деценијама радили унутар Заједнице. За либералну демократију симбол политичког учешћа и представљања је парламент. Европска заједница је од почетка имала Европски парламент, али он није био главни законодавац. Од почетка процеса европских интеграција кључну улогу у законодавном поступку имају Комисија, као главни предлагач аката ЕЗ/ЕУ, и Савет, као главни орган за одлучивање, а не Европски парламент као институција која представља интересе грађана Уније и коју они бирају. Тек од 1979. године грађани Заједнице имају право да непосредним путем бирају чланове Европског парламента. Непосредним изборима је потврђен демократски легитимитет те институције, али грађани им придају другоразредни значај у односу на националне изборе, што потврђује стални пад излазности на те изборе. Тако је одзив бирача на првим изборима за ЕП био 61,99%, 1984. године 58,98%, 1989. године 58,41%, 1994. године 56,67%, 1999. године 49,51%,

2004. године 45,47%, 2009. године је био 43%, а 2014. године 42,54%,² што нам потврђује да се ЕУ још увек није довољно приближила својим грађанима. Будући да је Европски парламент „једина непосредно изабрана институција ЕУ која представља све народе окупљене у Унији“ (Етински, 2010: 82), јачање његове моћи био је најважнији начин за умањење демократског дефицита. Међу институцијама ЕУ он је највише и добио на значају током развоја процеса европских интеграција. Европски парламент је 1957. године имао само консултативну улогу у поступку доношења аката ЕЗ, а данас равноправно са Саветом носи титулу главног законодавца Уније.³

Увођење поступка сарадње и поступка давања сагласности Јединственим европским актом, те поступка саодлучивања Уговором о ЕУ представљало је прекретницу за ту институцију у увећању њене законодавне моћи. Лисабонски уговор, као последња измена оснивачких уговора, наставио је традицију јачања улоге Европског парламента, а проширење његове надлежности виђено је „као природни наставак развоја европских заједница од економских интеграција ка политичкој унији“ (Peterson, Shackleton, 2006: 105). Тако је тек након пет и по деценија процеса интеграција потврђено да Европски парламент „заједно са Саветом врши законодавну и буџетску надлежност“ (члан 14, став 1 Уговора о ЕУ). Суштински значај је, у ствари, имао „прелазак“ поступка саодлучивања у редован законодавни поступак који ће се примењивати на 40 нових области.⁴ Уговор из Лисабона

² http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/hr/turnout.html_cajr посећен 2. новембра 2014.

³ Европски парламент остварује законодавну надлежност путем: поступка консултација, поступка концилијације, поступка давања сагласности, поступка сарадње и поступка саодлучивања.

⁴ Најзначајнију законодавну улогу Европски парламент има у тој процедури управо због броја правних области у којима се примењује, али и

(члан 14 Уговора о ЕУ) изричито предвиђа да сада Европски парламент „бира председника Европске комисије“, чиме је ојачана његова надзорна надлежност и политички значај. Он се изјашњава да ли је „за“ или „против“ кандидата кога предлаже Европски савет.

Европска унија не функционише по принципу стриктне поделе власти на законодавну, извршну и судску као национална држава. Међу њеним институцијама није извршена јасна, гранска подела власти (Самарцић, 1998: 112). Институције ЕУ на основу неких општих карактеристика можемо поделити по тим гранама власти, али ту нема равнотеже моћи и ниједна није потпуно доминантна у одређеној врсти власти.

Владавина права, четврто обележје демократије, обезбеђена је кроз деловање Европског суда правде, чија је улога да обезбеди да се приликом примене и тумачења оснивачких уговора поштује право. Међутим, Европски суд правде нема контролу над свим областима процеса интеграција (нпр. област Заједничке спољне и безбедносне политике).

Европска унија, дакле, има сва општа обележја демократије која се односе на националну државу, али она су непотпуног и ограниченог карактера. То је очекивано и прихватљиво с обзиром на њену природу и структуру. Зато се расправе о демократском дефициту Уније, у ствари, своде на питање може ли ЕУ бити заједница демократског карактера с обзиром на то да она није држава нити су државе чланице утврдиле који је коначни циљ европске политичке интеграције, при чему се федерација сматра идеалним моделом уређења који би учинио ЕУ демократском заједницом.

због активне улоге у измени предлога и могућности улагања вета приликом тзв. трећег читања. Од ступања на снагу Уговора из Лисабона поступак саодлучивања, односно редовни законодавни поступак, примењује се на 73 области.

Демократски дефицит у институционалном смислу Европској унији се приписивао и због: прекомерне концентрације власти у одређеним институцијама; тајности у раду Савета и његове неефикасности услед законодавне парализе до које је често долазило у првим деценијама интеграција због једногласности као основног начина одлучивања и употребе Луксембуршког компромиса; непримереног начина избора председника Комисије – ранији споразумни избор председника Комисије „кроз једногласност међу шефовима влада сличнији је избору шефа неке међународне агенције него шефа извршне гране власти који ће имати највећи утицај на њен рад“ (Хикс, 2007: 177); вишејезичности у раду Европског парламента; неефикасности у раду Европског суда правде ради дужине трајања решавања предмета и др.

Нетранспарентност институција, посебно Савета као главног законодавца, деценијама је била „симбол“ демократског дефицита Уније. Иако је од настанка европских заједница начело тајности и поверљивости било основно начело у раду Савета, оснивање Европске уније захтевало је транспарентан рад Савета као њене најважније институције у процесу одлучивања како би се сама ЕУ што више приближила грађанима. При усвајању Уговора о ЕУ усвојена је и Декларација бр. 17 о унапређењу приступа информацијама којима располажу институције. Европски савет је у октобру и децембру 1992. године донео декларације о мерама за унапређење рада институција и захтевао да се расправе и гласање у Савету учине јавним, те да се омогући приступ актима ЕУ. Савет је тада увео право доступности информација од значаја за јавност и процедуру за оне који желе да искористе то право (омогућен је приступ одлукама и резултатима гласања, уз одређене изузетке). Са начела тајности на начело јавности у одлучивању Савет је коначно прешао 1997. године када је

„начело транспарентности“ уведено у оснивачке уговоре, тј. у Уговор из Амстердама.⁵

Осим транспарентности, и измене начина гласања у Савету су допринеле умањењу демократског дефицита Уније. Јединственим европским актом, уместо дотадашње једногласности, уведено је гласање квалификованом већином у већем броју области које су биле кључне за успостављање јединственог тржишта. Данас се већина одлука усваја на тај начин. Ипак, општа одлика процеса доношења одлука у ЕУ је да је он веома комплексан, укључује више институција и није исти за све области интеграција.

Процес европских интеграција је по својој суштини од почетка водио ка увећању овлашћења Заједнице и смањењу улоге националних власти. Зато је Уговором из Мастрихта, као још једна мера ублажавања демократског дефицита, уведен принцип супсидијарности (и пропорционалности), којим се контролише и ограничава јачање улоге Заједнице ван надлежности пренетих на њу оснивачким уговорима. Тај принцип се примењује у областима које не спадају у искључиву надлежност ЕУ (данас су то области подељене надлежности), „у којима ће Заједница предузимати мере, у складу са начелом супсидијарности, само ако и уколико државе чланице циљеве предложене акције не могу остварити у потребној мери, односно успешније их може остварити Заједница, имајући у виду величину и учинак предвиђене акције“ (члан 5 Уговора о оснивању Европске заједнице). Принцип супсидијарности је „општи принцип Европске уније према којем она не предузима радње, изузев

⁵ Уговорено је да сваки грађанин ЕУ треба да има приступ документима Комисије, Савета и Европског парламента, уз одређене изузетке. Данас право приступа документима Савета имају сва физичка и правна лица под условима који су наведени у Анексу II уз Правила поступка и Уредби Европског парламента и Савета од 30. маја 2001. године, а који се односе на приступ документима ЕП, Савета и Комисије.

у областима искључивих надлежности, осим ако оне нису делотворније од радњи предузетих на нивоу државе чланице, регије или локалне самоуправе. Циљ тог принципа јесте да осигура ефикасно доношење одлука на нивоу што ближем грађанима“.⁶

Принцип супсидијарности је тако постао критеријум „регулације“ јачања активности ЕУ и дозвољава их, ван оквира додељених надлежности, тек када нижи нивои власти (локални, тј. национални) не могу реализовати одређене циљеве интеграција па је делотворније деловати на вишем, европском нивоу. Новина коју доноси Уговор из Лисабона у вези са начелом супсидијарности је јачање улоге националних парламената у надзору поштовања начела супсидијарности. Сваки национални парламент може у року од осам седмица, рачунајући од датума доставе предлога законског акта на званичним језицима ЕУ, упутити председницима Европског парламента, Савета или Комисије своје мишљење о неусклађености са начелом супсидијарности. Ако та мишљења представљају најмање једну трећину од укупног броја гласова додељених националним парламентима, предлог мора бити преиспитан. Ако је, у оквиру редовног законодавног поступка, „незадовољна“ проста већина гласова додељених националним парламентима, Савет или Европски парламент могу искључити акт из процедуре.⁷ Принципом супсидијарности је, како истиче проф. С. Самарџић, указано на строго нецентралистички карактер Уније са ограниченим и изведеним надлежностима, те да су њени задаци и ак-

⁶ *Принцип супсидијарности*, Дирекција за европске интеграције – Вијеће министара БиХ, <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4812&langTag=bs-BA>.

⁷ Чланови 6 и 7 Протокола (бр. 2) о примени начела супсидијарности и пропорционалности уз Уговор из Лисабона. Видети: М. Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 204.

тивности одређени потребама нижих нивоа, пре свега држава чланица, регија и локалних заједница, у складу са начелним одређењем из уговора да се одлуке доносе што је могуће ближе грађанима (Самарцић, 1998: 55).

Лисабонски уговор је, поред већ поменутих измена у вези са Европским парламентом, посебно допринео умањењу демократског дефицита и приближавању Уније грађанима кроз:

- укључивање националних парламената у процес доношења одлука, док је раније контрола над доношењем одлука ЕУ зависила од индивидуалног односа владе државе чланице и парламента те државе. Према члану 12 Уговора о ЕУ, национални парламенти ће сада бити обавештавани о свим предлозима аката који носе законодавну снагу, и ако трећина парламената буде била против предлога акта, Европска комисија ће морати да га повуче на дораду. На тај начин национални парламенти су „стављени у активни однос према Унији и принуђени су да преузму део одговорности на том плану. Реч је о изванредној одредби која би на дуги рок требало да доведе до промене мишљења и схватања дела европског јавног мњења о Унији као монструозној творевини и свемоћној бриселској администрацији“ (Јањевић, 2009: 22).
- по први пут су у процесу интеграција и грађани Уније добили право да буду укључени у иницирање доношења одлука на нивоу ЕУ кроз тзв. Европску грађанску иницијативу. Према члану 11 Уговора о ЕУ, најмање милион грађана Уније, из већег броја држава чланица, може да покрене иницијативу којом ће од Европске комисије захтевати да, у оквиру својих надлежности, направи одговарајући предлог у вези са питањем за које

грађани сматрају да га је неопходно регулисати правним актом Уније;

- у области основних права и слобода – давањем статуса оснивачког акта Повељи Европске уније о основним правима;
- увођењем у оснивачке уговоре права на иступање из чланства ЕУ.

Уговор из Лисабона донео је као нов, посебан део Уговора о ЕУ поглавље посвећено демократским принципима (наслов II – Одредбе о демократским принципима), којим се истиче да се Европска унија темељи на партиципативној и репрезентативној демократији. У члану 9 тог наслова истиче се да ће Унија у свим својим активностима поштовати принцип једнакости грађана, који ће бити једнако третирани пред њеним институцијама, органима и телима. У члану 10 потврђено је да је „функционисање Уније засновано на демократском представљању“ тј. на представничкој демократији. Потврђено је да су грађани на нивоу Уније директно представљени у Европском парламенту, док државе чланице представљају њихови шефови држава или влада у Европском савету и министри њихових влада у Савету. Међутим, у ставу 2 члана 10 посебно је истакнуто да су ти шефови држава и влада, а с њима и министри, одговорни својим националним парламентима и својим грађанима. Управо у том потенцирању да представници држава чланица који у Европској унији заступају своју земљу буду одговорни баш својим парламентима и својим грађанима, присутно је демократско начело. „Ако тога нема, онда ће се очитовати феномен демократског дефицита, и још горе – политичке алијенације грађана у односу на Европску унију“ (Грубиша, 2012: 58). У члану 11 потврђена је партиципативна демократија као принцип функционисања ЕУ. Осим већ поменуте грађанске иницијативе, у том члану се истиче да ће институције ЕУ дати

могућност грађанима и представничким удружењима да, на одговарајући начин, јавно износе и размењују мишљења о свим областима активности Уније. Зато институције морају одржавати отворен, транспарентан и редован дијалог са представничким удружењима и цивилним друштвом.

Велики допринос умањењу демократског дефицита ЕУ представљало је доношење Повеље Европске уније о основним правима, која данас има статус оснивачког уговора. Кад је реч о заштити људских права у ЕУ, „сматра се да је изузетна карактеристика ширења процеса европских интеграција са економске на социјалну и политичку интеграцију била повећање пажње посвећене људским правима“ (Јovanovic, Vujadinovic, Etinski, 2009: 178). До Уговора из Мастрихта, Суд правде ЕЗ је штитио људска права признајући њихово постојање у облику општих правних начела. Према ставу 2 члана Ф Уговора о ЕУ, Унија је обавезна да поштује људска права која гарантује Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Амстердамским уговором је поштовању људских права и слобода признат статус једног од основних принципа на којима је Унија заснована. Тим уговором су прописане извесне мере које Унија може да предузме против чланице која крши начела демократије, људских права и владавине права. Једна од „заоставштина из Нице за будућност Уније“ (Faupel, 2001: 6), иако званично није била део Уговора из Нице, је Повеља Европске уније о основним правима, коју су у Ници, 7. децембра 2000. године, усвојили Савет, Комисија и Европски парламент. Повеља је усвојена као политичка декларација, те стога није имала правно обавезујући карактер за државе чланице. Повељом Европске уније о основним (људским) правима први пут су у историји процеса европских интеграција у једном документу обједињена грађанска, политичка, економска и социјална права грађана Европске уније, како њених држављана тако и

оних који само бораве на њеној територији. Повеља је имала и правни значај јер је представљала писани израз о људским правима, која су већ обавезивала као општа правна начела, и у том смислу на њу су упућивали судови ЕЗ (Етински, 2010: 52). У строго правном смислу, Повеља није обавезивала чланице, њоме нису уведене било какве обавезе за њих нити је била део комунитарног права.⁸ У члану 51 Повеље истиче се да су одредбе Повеље „адресиране“, односно да важе за институције, тела и чланице ЕУ само када примењују право Уније. Они тада треба да поштују та права и принципе и промовишу њихову примену у складу са својим овлашћењима.

У марту 2001. године Комисија је одлучила да проверава сагласност сваког предложеног легислативног акта са Повељом. Европски парламент је у мају 2005. године донео Резолуцију о промоцији и заштити основних права: улога националних и европских институција, у којој се истиче да је имплементација основних права циљ свих ЕУ политика. Лисабонским уговором (члан 6 Уговора о ЕУ) је Европској повељи о основним правима призната иста правна снага као и Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању ЕУ, али уз ограничење да њене одредбе ни на који начин неће проширити овлашћења Европске уније, која остају дефинисана тим уговорима. Повеља, дакле, не може бити основ Европској унији да доноси нове прописе. Једно од начела којима се контролише легислативни процес у ЕУ је обавеза поштовања права гарантованих Повељом. Ако се неким ле-

⁸ Повеља није усвојена у форми међународног уговора нити су чланице морале да је ратификују. Да би добила такав карактер мора бити саставни део оснивачких уговора. Иако је њен назив резервисан за међународне инструменте највишег ранга, она представља само свечану прокламацију схватања и тумачења основних права. Опширније видети у: З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008, стр. 53–54.

гислативним актом крше та права и слободе акт није ваљан и може бити поништен тужбом која се подноси судовима ЕУ.

Европски суд правде није Лисабонским уговором добио надлежност да преиспитује све одредбе националних законодавстава у вези са Повељом јер у самој Повељи стоји да националне власти нису везане њеним одредбама када делују ван оквира права Уније. Повеља није заменила основна права прокламована националним уставима и Европском конвенцијом о људским правима и над њима нема примат.

Све измене које су донеле ревизије оснивачких уговора несумњиво су допринеле умањењу демократског дефицита ЕУ, али ниједна није отклонила најсложенији проблем тог феномена – политичку алијенацију. Њу је произвела сама природа процеса европских интеграција, првенствено раздвојеност економске и политичке интеграције. Под политичком алијенацијом подразумевамо отуђеност грађана у односу на Европску унију као заједницу, на њене циљеве, вредности и конкретну праксу. Најочитија консеквенца политичке алијенације је гласачка апстиненција или протестно гласање (најбољи показатељи су излазност на изборе за ЕП, референдуми о Уговору за устав Европе из 2005. године у Француској и Холандији, те референдум о Лисабонском уговору у Ирској 2007). Четири основна разлога која узрокују и продубљују удаљеност европских грађана од ЕУ су: наднационални карактер ЕУ, начин функционисања Уније, скроман учинак ЕУ на спољнополитичком плану и плурализам центара одлучивања у ЕУ (Грубиша, 2012: 52–53). Процес европских интеграција прво је реализован као економски пројекат, тако да грађани ЕЗ/ЕУ и нису могли да је појме, доживе или учествују у њој као у политичкој заједници попут своје матичне државе, тј. домовине. Питање европског идентитета покренуто је прекасно.

Прелазак на политичку интеграцију у процесу европских интеграција почетком деведесетих година прошлог века, чија је озбиљност најављена оснивањем Европске уније и покретањем заједничке спољне и безбедносне политике, отворила је питање демократског дефицита Уније. Процес европских интеграција је од свог почетка имао политички циљ, „изналажење начина да се обезбеди трајни мир и стабилност у Европи, који би се заснивао на слободи, људским правима и владавини права“ (Етински, 2010: 3), али је он почео искључиво као економски пројекат и на том пољу је доживео највеће успехе. Економија је имала примат у прве три деценије тог процеса и није ни захтевала расправе о демократском карактеру јер економска интеграција не захтева демократску легитимност. Међутим, још у Шумановој декларацији, документу којим је покренут процес интеграција, истакнуто је да „удруживање производње угља и челика треба тренутно да пружи основ за успостављање заједничких темеља за економски развој као први корак ка европској федерацији“.⁹ Ни данас, након шездесет година трајања процеса интеграција, европска федерација није званично утврђена као циљ тог процеса, а не зна се ни крајњи циљ ионако касно покренуте политичке интеграције. (Нео)функционалистички развој процеса интеграција и сама његова природа произвели су демократски дефицит ЕУ. Неофункционализам, заиста, види успостављање европске федерације као крајњи циљ интеграционог процеса. Механизам за остварење тог циља налази се у централном институционализованом систему који има наднационална овлашћења. Интеграциони процес започиње у економском домену, да би се „ефектом преливања“ проширио и на политички домен. Међутим, интеграција није пројекат националних држава већ елита и њихових интереса – оне су

⁹ Шуманова декларација, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europa-day/schuman-declaration/index_en.htm.

кључни актери у његовом остварењу (Ракић, 2009: 19–20). Имајући то на уму, тешко је било очекивати да ће заједница, која је требало да настане, бити оличење демократије – више је то била технократска структура. Историја процеса европских интеграција показује нам да је општи, неофункционалистички преносни ефекат изостао. Истина, прешло се са економске на политичку интеграцију, али резултати ове друге нису били ни приближни успеху прве. При томе, преобразити економску заједницу, која је током деведесетих година прошлог века била на врхунцу моћи, у политичку заједницу која по демократским обележјима наликује националној држави било је немогуће без демократског дефицита као очекиване последице.

Највећи критичари данас готово општеприхваћеног става о демократском дефициту Европске уније су Ђ. Мајоне и Е. Моравчик, који сматрају да се ради о погрешној перцепцији њене природе. Мајоне сматра да су расправе о демократском дефициту ЕУ, у ствари, расправе о природи и крајњим циљевима процеса европске интеграције. Они који сматрају да економска интеграција мора водити ка политичкој теже да припишу институцијама ЕУ стандарде легитимитета изведене из теорије и праксе парламентарне демократије. Такви стандарди су ирелевантни у данашњој Европској унији. За Мајонеа, ЕУ је првенствено регулаторна творевина, попут, нпр., неке корпорације, те стога ни процес доношења одлука унутар ње не мора бити демократског карактера. Проблем Уније није у мањку демократије већ у недостатку легитимитета и кризи кредибилитета. Према Мајонеу, решење тих проблема је процедуралног а не суштинског карактера, те предлаже још транспарентнији процес доношења одлука, већи професионализам и стручност службеника ЕУ, правила којима се штите права мањина, *ex post* контролу судова и омбудсмана и др. (Мајоне, 1998: 5–28).

Према Е. Моравчику, забринутост око демократског дефицита ЕУ је непотребна. Судећи према индустријској (економској) демократији, радије него према плебисцитарној или парламентарној демократији, ЕУ је легитимна. Питање демократског легитимитета Уније постало је актуелно у периоду расправа о уставу Европе. Он истиче да Европска унија није некаква „супер држава“ и не треба се плашити њеног „бирокуратског деспотизма“. С обзиром на јачину критика против ЕУ, могло би се очекивати да она нема никакав облик демократске партципације и уопште одговорности. Ипак, у њој постоје два снажна механизма: директна одговорност преко ЕП и индиректна одговорност преко изабраних националних представника. Највећи победник институционалних реформи у ЕУ је Европски парламент. Процес креирања политика у Унији је транспарентнији него у државама чланицама. Државе чланице контролишу и руководе институцијама ЕУ, а с обзиром на то да државе чланице поседују демократски легитимитет и сама Унија добија легитимитет од њих (Moravcsik, 2002: 603–624).

Демократски дефицит Европске уније је последица самог начина развоја процеса европских интеграција и карактеристика Европске уније као специфичне наднационалне организације. Чињеница да је европски интеграциони пројекат започео као примарно економски подухват коме није претходило успостављање европског демоса објашњава демократски дефицит ЕУ као сасвим очекиван производ процеса интеграција. При анализи тог феномена мора се поћи од чињенице да је Европска унија *sui generis* творевина међународног права, те се зато на њу и не може у потпуности применити класичан модел демократије. Природа ЕУ као економско-политичке заједнице, са више нивоа управљања и сталним јачањем извршне у односу на законодавну власт, чини да она и „није нарочито демократски систем владавине“

(Хикс, 2007: 201), те да „демократија у ЕУ не постоји ни у једном до сада познатом облику“ (*ibid.*: 180). Расправе о умањењу демократског дефицита Европске уније свде се, у ствари, на расправе о форми њеног уређења. Уколико се жели да ЕУ буде заједница демократског карактера попут државе она мора ићи ка федерацији, док остатак на садашњем нивоу уређења отвара питање да ли је, уопште, у ЕУ као наднационалној организацији могућа демократија. Оба питања нас воде ка питању о будућности европског пројекта и крајњим циљевима европске политичке интеграције.

Литература

- Grubiša, D. (2012). „Konstitucionalizacija demokracije u EU: demokratski defцити i poteškoće prevladanja političke alijencije“, *Politička misao*, Zagreb, god. 49, br. 1/2012.
- Етински, Р. (и др.). (2010). *Основи права Европске уније*, Нови Сад: Правни факултет.
- Јањевић, М. (2009). *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, Београд: Службени гласник.
- Jovanovic, M., Vujadinovic, D., Etinski, R. (2009). *Democracy and Human Rights in the European Union*, Maribor/Beograd: University of Belgrade, Faculty of Law; University of Nis, Faculty of Law; University of Novi Sad, Faculty of Law; University of Maribor, Faculty of Law.
- Magnette, P. (2007). “Democratic Deficit”, у: Deloye, Y., Bruter, M. (2007). *Encyclopedia of European Elections*, New York: Palgrave Macmillan.
- Majone, G. (1998). “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, стр. 5–28.

- Moravcsik, E. (2002). "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *JCMS*, Vol. 40, No. 4.
- Појмовник европских интеграција, (2010). Сарајево: Дирекција за европске интеграције – Вијеће министара БиХ.
- Peterson, J., Shackleton, M. (2006). *Institutions of the European Union*, Oxford University Press.
- Ракић, Б. (2009). *За Европу је потребно време*, Београд: Правни факултет.
- Самарџић, С. (1998). *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Београд: ИЕС.
- Siedentop, L. (2001). *Democracy in Europe*, Columbia University Press.
- Faupel, R. (2001). "The Charter of Fundamental Rights of the EU", *Ревизија за европско право*, Београд, бр. 1/2001.
- Хикс, С. (2007). *Политички систем Европске уније*, Београд: Службени гласник.
- Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes*, par Michel Toussaint, European Parliament, Document A 2276/87 од 1. фебруара 1988.
- <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4812&langTag=bs-BA>.
- <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/hr/turnout.html>.
- http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm.

DEMOCRATIC DEFICIT OF THE EUROPEAN UNION AS A CONSEQUENCE OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

ABSTRACT: Democratic deficit is attributed to the European Union due to its structure, legal nature and a specific institutional system. The author analyzes the democratic deficit phenomenon through its two dimensions: the first one deals with the relationship of the Union and its citizens and the second one deals with the democratic deficit as a characteristic of the European Union's institutional system. The European integration process focusing on political goals after the Cold War, especially actualized discussions about the democratic character of the European Union. Democratic deficit of the European Union is the consequence of the manner of development of the European integration process itself as well as the characteristics of the European Union as a specific supranational organization. The disunion of economic and political integration, that is, the late development of political integration and disagreement about its final goals resulted in the democratic deficit of the European Union as a community.

KEY WORDS: *democratic deficit, European integration process, the European Union, nation state.*