

УДК: 341.174(4-672EU):321.7
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 9–21
Изворни научни рад

ДЕМОКРАТСКИ ДЕФИЦИТ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Марија С. МИЛОШЕВИЋ¹

Апстракт: Рад је фокусиран на анализу демократског дефицита у Европској унији (ЕУ). За ову тему у академској литератури постоје различита објашњења. Поимање концепта „демократског дефицита“ јесте вишезначно, а предметна студија ограничена је на анализу његовог значења унутар Европске уније. Студија обухвата најпре анализу карактеристика функционисања система ЕУ, потом анализу међуинституционалних односа унутар Уније, као и опажања у вези комуникације европске администрације и европских грађана и њиховог учешћа у свакодневном животу ЕУ. Намјера аутора ове студије је да докаже могуће изворе демократског дефицита на нивоу Уније, кроз објашњења корелације која постоји између Европског парламента, као јединог тијела којег бирају непосредно грађани, и Европске комисије, која има значајну законодавну улогу и политичку моћ, иако није непосредно одговорна европским грађанима.

Кључне ријечи: демократски дефицит, Европски парламент, демос, саодлучивање, национални парламенти.

1) УВОД

Иако је Европска унија знатно еволуирала од свог настанка, један од заједничких именилаца изазовима у функционисању је однос „суверенитета и интеграције“.² Од њиховог количника зависи да ли се Европска унија посматра из угла еуроскептика или еурооптимисте. Наднационалност и преношење

¹ Скупштина Црне Горе. Е-mail: marija.milosevic@skupstina.me. Истраживање је рађено у оквиру предмета „Методи научноистраживачког рада“, ментори: проф. др Бранко Ракић и проф. др Горан Дајовић, Правни факултет Унивезитета у Београду.

² Paul Taylor, *The limits of the European Integration*, New York, Columbia University, 1983.

суверенитета на ниво заједнице, с једне стране, и поимање заједнице као ходајуће мете, уз континуирану потребу за консолидацијом и напретком у складу са *теоријом бицикла*, с друге стране, не чини само политички систем Уније особеним, већ проблематизује њено функционисање. Уколико је однос суверенитета и интеграције у корист националних власти држава чланица – ЕУ губи на значају и њен опстанак доводи се у питање. С друге стране, уколико је однос суверенитета и интеграције у корист овог другог – ширење ЕУ потврђује успјешност њене унутрашње консолидације и о ЕУ можемо говорити као успјешном политичком пројекту. Криза „празне столице“, неуспјели покушај стварања Европске политичке заједнице, неизгласавање Устава Европске уније на референдуму у Француској и Холандији – само су неки од политичких изазова процеса европских интеграција и Европске уније прошлог вијека. Данас се сви они свде под појмове „недовољне демократичности институција ЕУ“, „нелегитимност Уније“, „слабљење улоге Европског парламента у процесу доношења одлука“, „недовољна транспарентност институција“, „отуђеност европског грађанина“ „уштогљеност бриселске администрације“. Циљ аутора је да покаже у којој мјери поменути политички изазови представљају извор демократског дефицита у Европској унији и који су могући сценарији за превазилажење. У политичком систему заснованом на демократији парламент има кључну улогу у контроли одлука извршне власти, и то као институција коју бирају грађани, непосредно на изборима. И на нивоу Европске уније Парламент је једина институција бирана на овај начин, а опет одсуство демократске легитимности одлука везује се за Европску унију, као наднационалну *sui generis* творевину. Поборници идеје да се ЕУ суочила са демократским дефицитом сматрају да он најчешће настаје у оквиру процеса саодлучивања Савјета министара и Европског парламента, гдје Савјет министара добија улогу законодавца, иако представници влада држава чланица не морају нужно да имају мандат својих националних парламената. Хабермас (Jürgen Habermas) сматра да докле год Савјет министара и Европски парламент не буду доносили одлуке на једнакој равни, Унију ће карактерисати одсуство легитимности у односу на друге међународне организације засноване на уговорима међу државама. Даље, асиметрија демократских овлашћења држава чланица и свеукупне компетенције свих чланица заједно потврђује постојање демократског дефицита.³ То значи да интересе европских грађана заступају владе других држава, да на нивоу ЕУ немају све државе чланице једнаку тежину гласова, али ни једнак број гласова и слично. С друге стране, увођење принципа супсидијарности и пропорционалности, у складу са којима се иницирају прописи на нивоу ЕУ, искључиво ако се исти не могу на ефектнији начин донијети на националном, регионалном или локалном нивоу, не потврђује само

³ Ј. Хабермас, Демократија, солидарност, европска криза, Интернет: <https://pecanik.net/demokratija-solidarnost-i-evropska-kriza/> 21. фебруар 2018.

примат европског права, већ и саму потребу Уније да јача своју легитимност и демократичност. У раду ћемо покушати да објаснимо који су извори демократског дефицита, у односу на улогу националних парламената и Европског парламента, подјелу извршне и законодавне власти на нивоу Уније, те права европског грађанина да утиче на креирање европске политике, потврђујући принцип демократске репрезентативности, као један од основних принципа функционисања ЕУ, гарантованог важећим Уговором.⁴ Рад је конципиран у четири цјелине. Најприје смо покушали дефинисати појам демократског дефицита, а кроз увид у становишта више аутора настојали смо обухватити шире објашњење. Будући да се демократски дефицит може схватити као слабљење Европског парламента (ЕП) и отуђеност европских грађана, дат је осврт на развојну улогу ЕП и националних парламената од Мастрихта до Лисабона, те учешће грађана у политичком животу Уније.

2) ПОЈАМ „ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА“

Иако постоји много литературе на ову тему чини се да појам „демократског дефицита“ и даље остаје апстрактан, не у смислу његове присутности, колико у односу на оно шта се под тим појмом подразумејева. Појам демократског дефицита је релативно новијег датума, и на нивоу Уније појављује се крајем 70-их година прошлог вијека. Историјски посматрано, овај појам први пут је употребио Дејвид Марканд (*David Marquand*), британски аналитичар, како би објаснио функционисање Европске заједнице, посебно јачање извршне власти у односу на законодавну, као посљедице процеса европских интеграција.⁵ Демократски дефицит вриједан је пажње, етимолошки посматрано, и због споја позитивне и негативне конотације у самом називу, па би у буквалном смислу подразумејевао одсуство демократије. У том смислу, важно је одредити шта подразумејамо под појмом „демократски“.⁶ Основни демократски принципи, према Даловој (*Robert A. Dahl*) теорији су: право гласа, право да буду бирани, право политичких лидера да се такмиче, слободни и поштени избори, слобода удруживања, слобода изражавања, институција које чине да политика влада заправо зависи од гласова и гласача.⁷ Узимајући Далову теорију у обзир, демократски дефицит на нивоу ЕУ могао би се мјерити тиме

⁴ „Уговор о функционисању ЕУ“, Интернет <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments.html>, 3. фебруар 2018.

⁵ Mény Yves, “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”, JCMS 2002 Volume 41, pp.1-13.

⁶ Миодраг Јовановић, Драгица Вујадиновић, Родољуб Етински (урс), *Democracy and Human Rights in the EU*, University of Belgrade, Faculty of law, 2009, p. 85.

⁷ Роберт Дахл, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, 1999.

колико заправо политика Европске комисије зависи од rezultata на изборима за Европски парламент, односно какав је однос Комисије и Парламента у погледу легитимности одлука, донесених на нивоу Уније. Треба рећи да се парламентарна димензија власти овдје посматра више кроз представничку функцију парламента и надзорну улогу над радом институција, а не кроз законодавну улогу. Даље, дефицит демократије није мање очигледан ни ако посматрамо демократију као право гласа по принципу „један човјек један глас“, узимајући у обзир пондерисање или одмјерање гласова, односно различит број гласова држава чланица, по коме Њемачка и Малта немају исти број гласова.

Академска расправа о поимању демократског дефицита

У академским круговима постоје различити ставови по питању постојања демократског дефицита у ЕУ. Различитост се највише огледа у другачијем схватању самог система Европске уније – у односу на то да ли представља међународну организацију, државу, федерацију или конфедерацију, или је пак ријеч о ентитету *sui generis*. У раду ћемо се поретком Европске уније бавити искључиво у циљу разумијевања појма демократског дефицита, не улазећи у дубљу анализу теорија система ЕУ. Франк Декер (*Frank Decker*) употребио је термин демократски дефицит како би објаснио „неуједначеност између материјалног и политичког стања интеграције Европске уније, с једне стране, те демократског квалитета њеног политичког система, с друге стране“⁸. Ширење Уније и долазак нових држава чланица са специфичним економским, социјалним и политичким системима, увијек подразумева и одређени вид консолидације унутрашње политике ЕУ. На почетку смо поменули теорију бицикла, у складу са којом су континуитет у проширењу и динамика препознате као кључне карактеристике. Неуједначеност ширења Уније и консолидације институција доводи до слабљења квалитета онога што подразумевамо балансом извршне и законодавне власти у циљу легитимитета и транспарентности. Ово мишљење разложили су на различите начите и аутори у наставку, углавном у односу на карактеристике политичког система ЕУ. Моравсик (*Andrew Moravcsik*), који ЕУ посматра као међународну организацију насталу дјеловањем држава чланица, демократски дефицит види као политичку летаргију европског грађанина и његову отуђеност од вриједности Европске уније, односно „политичку алијенацију“⁹. Италијански

⁸ Frank Decker, “Governance beyond the nation-state, Reflections on the democratic deficit of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 2002, p. 257.

⁹ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, у: Eilstrup-Sangiovanni, M. (ur.), *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006. у “Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Democracy”, *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 4.

аналитичар Мајоне (*Giandomenico Majone*) сматра да Европској унији недостаје политичке одговорности, у смислу да доносиоци одлука морају јавно износити разлоге за њихово доношење, које ће даље бити доступне судском, јавном и медијском тумачењу. С тим у вези, по његовом мишљењу, Европска комисија је једина институција ЕУ, која узима у обзир интересе Уније, јер чланови Савјета нису довољно присутни у процесу доношења одлука, док Европском парламенту недостаје институционална снага да „донесе свеобухватне законодавне стратегије у циљу примјене принципа гарантованих уговорима“.¹⁰ С друге стране, Сајмон Хикс (*Simon Hix*) сматра да је политички систем Европске уније сличан постојећим, односно да не представља *sui generis* организацију.¹¹ Хикс као извор демократског дефицита Уније види политичку контролу владе у парламентарним системима на националаном нивоу, односно јачање извршне гране власти на нивоу ЕУ.¹² Другим ријечима, Европска комисија и Савјет нису одговорни пред Европским парламентом, што значи да нису обавезни да доносе одлуке у интересу грађана ЕУ, чиме се легитимност одлука доводи у питање. Даље, слабљење улоге Европског парламента, Хикс везује за смањени утицај националних парламената на европску политику. Међутим, оно што је важно поменути јесте да наднационалост и преношење суверенитета држава чланица на Унију ипак је чини особенем творевином и разликује је од других међународних организација, али и од државе. Уз то, извјесни демократски принципи јесу уграђени у институционалну структуру: принцип супсидијарности који смо поменули на почетку и принцип демократске партиципације грађана, у складу са којим грађани не само да имају право да бирају чланове Парламента, већ имају право да покрену грађанску иницијативу на начин да предложи Комисији да се питање од значаја дефинише одговарајућим правним прописом.¹³ Ипак, примјери из праксе показују да је Хиксова теорија постојања демократског дефицита примјенива. Финансијска криза је Европској унији донијела много изазова, а озбиљно је потресла, управо, јер је криза захватила еуро као темељ целокупне економије. На примјеру Грчке и спречавања банкрота уз помоћ зајмова ЕУ видјело се да ипак, у кључним моментима, „најтежи“ глас није глас европских грађана или чланова Парламента, већ лидера политички најјачих држава чланица. Наиме,

¹⁰ Mihail Milev, "A democratic deficit in the EU?", 16, G. Majone, "Europe's Democratic Deficit": The Question of Standards, *European Law Journal*, vol. 4, 1998, pp. 5-28.

¹¹ Simon Hix, Bjørn Nøylund (eds), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2005.

¹² Simon Hix, "The end of democracy in Europe? How the Eu (currently desined) restrics political competition", *Research paper*, април 2003.

¹³ Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, (урс), *Увод у право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, IV, 2017, стр. 165.

примјер односа Грчке и Европске уније у периоду од 2011. до 2015. године и превазилажење финансијске кризе, показао је да је водећим европским лидерима важније да се не удаљавају од испуњавања сопствених интереса у корист толеранције и солидарности, без обзира на њихову прокламованост за европске вриједности. Реакција њемачке канцеларке Ангеле Меркел и француског председника Николе Саркозија, током 2011. године, на иницијативу грчког премијера Папандреуа да о даљим мјерама штедње одлуче грађани на референдуму, била је да ипак очување еурозоне остаје важније од спречавања грчког банкрота. Врхунац кризе било је грчко „Не“ оштрим мјерама штедње, на референдуму који је организовао нови грчки премијер Алексис Ципрас, у љето 2015. године. Њемачка се тада оштро успротивила и тражила да Грчка напусти еурозону. Питање грчког изласка из еурозоне разматрало се на нивоу њемачке владе, не Европске уније.¹⁴ Дакле, пракса ипак показује да су државе усредсређеније на националне интересе, те да остваривање тих интереса зависи од снаге једне државе. Овдје видимо да су и Грчка и Њемачка настојале да заштите своје националне интересе. Епилог кризе у Грчкој показује да такмичење политичких лидера јесте могуће, али да компромисе ипак праве мање државе.

3) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И НАЦИОНАЛНИХ ПАРЛАМЕНАТА У ОДРЕЂИВАЊУ ЛЕГИТИМНОСТИ ЕУ

Отварање врата новим чланицама подразумијевало је институционалну консолидацију саме Уније. Уговор из Мастрихта уноси нову динамику у ЕУ, увођењем принципа супсидијарности (чл. 5 УЕЗ) с циљем да осигура ефикасно доношење одлука на нивоу што ближе грађанима. Даље, јача законодавна улога Европског парламента кроз процес саодлучивања.¹⁵ Уговором из Амстердама настоји се проширити примјена принципа саодлучивања, док Уговор из Нице мијења тежину гласова држава чланица и алокацију гласова држава кандидата и повећава број посланика на 732, што за посљедицу има више политичку него институционалну промјену. У Уговору из Лисабона наведена су три темељна начела: демократска једнакост, представничка демократија и партиципативна демократија, у складу са чланом 10 који гласи: *„Функционисање Уније заснива се на представничкој демократији. На нивоу Уније, грађани су непосредно представљени у Европском парламенту. Државе чланице у Европском савјету представљају шефови држава или влада, а у Савјету њихове владе, које су и саме демократски одговорне својим*

¹⁴ „Greek crisis“, Интернет www.economist.com

¹⁵ „Уговор о Европској унији“, чл. 93–100, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>, 31.01.2018.

националним парламентима или својим грађанима. Сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Одлуке се доносе што отвореније и што ближе грађанину.¹⁶ У складу са чл. 14 ст. 2 УЕУ, Европски парламент „састављен је од представника грађана Уније”, а не од „представника народа држава” (чл. 189 Уговора о ЕЗ). Законодавна улога Европског парламента ојачана је увођењем „редовног законодавног поступка” који замјењује бивши поступак саодлучивања (чл. 48 ст. 7 Уговора о ЕУ). Европски парламент сад бира предсједника Комисије већином својих чланова на приједлог Европског савјета који кандидата мора изабрати квалификованом већином, водећи рачуна о резултату избора за Европски парламент (чл. 48, ст. 7 Уговор о ЕУ). Европски парламент може имати највише 751 члана. Највећи број посланика по држави чланици смањен је на 96, најмањи је повећан на 6 (чл. 14, ст. 2 Уговор о ЕУ).¹⁷ Из новина уведених кроз уговоре видимо потребу да се ојача улога Парламента и унаприједи легитимност одлучивања, али оно што је заправо потребно јесте институционално оснаживање Парламента у смислу да он не буде један од актера који одлучује, већ да буде најважнија карика у одлучивању. Иако у Европском парламенту нема власти и опозиције, потребно је да посланици заиста освијесте транснационалну демократију, те да дјелују искључиво у интересу Уније. У пракси видимо, а највише кроз кампању за изборе за ЕП, да ипак остају заробљени у круговима националних интереса, те да их грађани и гласају спрам њиховог односа према националним питањима. Након ступања на снагу Лисабонског уговора, тзв. „систем комитологије”,¹⁸ имао је за циљ да ојача демократски легитимитет Уније и поједностави процедуре и механизме дјеловања европских институција.¹⁹ Систем комитологије је систем по коме одбори састављени од представника држава чланица, имају састанке изван Савјета министара, контролишу извршна овлашћења Комисије, кроз рад административних, регулаторних, контролних одбора и одбора за управљање.²⁰ Идеја о реструктурирању комитологије имала је за циљ да нагласи потребу раздвајања извршне и законодавне власти.²¹ Национални парламенти, с друге стране, добијају на значају ступањем на снагу

¹⁶ Уговори доступни на: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>, 23. фебруар 2018.

¹⁷ Њемачка је на изборима 2014. године имала 99 посланика.

¹⁸ Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, 2002, стр. 314-321.

¹⁹ Corina Stratulat, Elisa Molino, „Implementing Lisbon Treaty, What’s new in ‘comitology’”, European Policy Center, 2011, p. 3.

²⁰ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty – a Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, p. 101.

²¹ Погледати члан 290 и члан 291 Уговора о функционисању ЕУ. По први пут се законодавно овлашћење Парламента и Савјета одваја од овлашћења за спровођење Комисије.

Уговора о ЕУ. Воља за јачањем националних парламената произашла је из потребе превазилажења политичких изазова са којима се ЕУ суочавала. Ти изазови углавном су се тicali мањег повјерења европског грађанина у институције ЕУ и бриселску администрацију, те све веће отуђености од европских вриједности.²² Протокол о улози националних парламената у Европској унији дефинише националне парламенте у смислу да „активно доприносе добром функционисању Уније“. Њихова улога ојачана је у смислу да им се прослијеђују нацрти законодавних аката и води рачуна о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности, као и да учествују у међупарламентарној сарадњи националних парламената и сарадњи с Европским парламентом.²³ С тим у вези, на европском нивоу, 1989. године у Мадриду, инициран је сусрет парламентарца на КОСАК (Конференција председавајућих одборима за европске послове парламената ЕУ) састанцима, на ком су предсједници парламената земаља чланица ЕУ изразили сагласност у погледу јачања улоге националних парламената у односу на послове Заједнице и то окупљањем својих одбора за европске послове.²⁴ КОСАК је формално препознат у Протоколу о улози националних парламената у Европској унији Уговора из Амстердама, који је закључен од стране шефова држава и/или влада у јуну 1997. године. Према члану 10 Протокола (број 1) о улози националних парламената у Европској унији Уговора из Лисабона, КОСАК: „може поднијети било какав прилог вриједан пажње Европском парламенту, Савјету и Комисији. Такође, КОСАК промовише размјену информација и најбоље праксе између националних парламената и Европског парламента, укључујући њихове посебне одборе. Осим тога, може организовати Интерпарламентарну конференцију на одређене теме, посебно о расправи у вези са питањима Заједничке спољне и безбједносне политике, укључујући Заједничку безбједносну и одбрамбену политику. Прилози са Конференције не обавезују националне парламенте и прејудицирају њихове позиције.“ Пленарна сједница одржава се током сваког Председавања Савјету ЕУ, водећи рачуна о различитим парламентарним праксама држава чланица, изборним периодима и државним празницима у државама чланицама.

²² Период доношења Уговора из Нице и догађаји попут: неизгласавања Уговора у Влади Ирске или примјена одлуке Владе Француске да засиједања ЕП углавном буду у Стразбуру, иако је сва администрација у Бриселу, чиме слаби кредибилитет Парламента. Видјети: Дезмон Динан, *Мењање Европе*, Историја Европске уније, Едиција Европска унија, Службени гласник, 2010, стр. 247-276.

²³ Видјети: „Протокол о улози националних парламената у Европској унији“ и „Протокол о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности“, Интернет <http://www.lisbon-treaty.org>, 31.01. 2018

²⁴ Оригинални назив је француски: *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires, Cosac*, Интернет <http://www.cosac.eu/>, 7. 02. 2018.

Састанци предсједавајућих за европске послове и/или представника Европског парламента, или припремни састанак, одржава се пред сваку пленарну сједницу, у договору са предсједавајућом Тројком. Три члана парламента сваке државе кандидата позивају се да у својству посматрача присуствују пленарној и ванредним сједницама. Два члана парламента сваке државе кандидата позивају се да у својству посматрача присуствују састанцима предсједавајућих одбора за европске послове.²⁵

4) УЛОГА ГРАЂАНА У КРЕИРАЊУ ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ

Статус грађанина Уније установљен је Уговором о ЕУ. У складу са чл. 20 овог Уговора свако лице које има држављанство државе чланице грађанин је Уније. Статус грађанина Уније додаје се националном држављанству и не замјењује га (чл. 20 ТЕУ). Даље, дефинисано је да грађани Уније, између осталог, имају: право да бирају и да буду бирани на изборима за Европски парламент и на општинским изборима у држави чланици у којој имају пребивалиште, под истим условима као држављани те државе, као и право да подносе петиције Европском парламенту, да се обрате Европском омбудсману и институцијама и савјетодавним органима Уније на било ком језику уговора и да на истом језику добију одговор (чл. 20 ТЕУ). Дакле, Лисабонским уговором утврђено је европско грађанство. Џозеф Вајлер (*Joseph H. H. Weiler*) у „Уставу Европе“ прави разлику између националног и наднационалног културног наслеђа појединца. Према његовом мишљењу, национално је оно што је *eros*, што проистиче из предмодерног, оно што влада срцем и емоцијама и кроз митове објашњава прошлост и будућност. Наднационално је оно што је *цивилизација* – изразито модерна, пријемчива рационалном, која кроти *eros*. Према истраживањима Еуробарометра из новембра 2017. године,²⁶ седам од десет Европљана себе сматра грађанином Уније, или укупно 70%, што је највећи проценат од 2010. године. На нивоу држава чланица, становници Луксембурга (90%) највише се осјећају грађанима Европе, а као грађани ЕУ високо се котирају (преко 80%) и Шпанаци, Малтежани, Њемци, Португалаци и Ирци. Бугари, Грци, Чеси и Италијани имају најмање осјећаја за припадност Унији. Ипак, позитиван тренд раста у погледу повјерења грађана у ЕУ је заустављен. Четири од десет Европљана имају позитивну слику о ЕУ, али један од пет Европљана има негативан став према ЕУ. Половина грађана ЕУ и даље мисли да се њихов глас се не рачуна. У процентима 41% грађана има повјерења у ЕУ, 36% у националне владе, 35% у парламенте држава чланица. Дакле, незнатно, али опет веће

²⁵ „Пословник о раду“, Интернет www.cosac.eu, 23. 02. 2018.

²⁶ Истраживање рађено у сарадњи Европског парламента и директората Европске комисије. Интернет: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/>, 10.02. 2018.

повјерење грађани имају у извршне структуре, него парламентарне, иако су они ти који конституишу парламенте у својим државама. Највише повјерења у ЕУ имају грађани Литваније (64%), Бугарске (57%) и Луксембурга (56%), а најмање Грчке (74%), Уједињеног краљевства (59%), Француске, Чешке и Кипра (заједно 56%). За највеће изазове грађани ЕУ виде миграциону кризу и тероризам, а два највећа успјеха Уније су слобода кретања радника, капитала и услуга, и мир међу државама чланицама. Један од показатеља у којој мјери грађани желе да учествују у креирању европских политика свакако је излазност на изборе за Европски парламент. Сваких пет година, европски избори представљају кључни моменат у животу Европског парламента и Европске уније као цјелине. Тога је свјесна и бриселска администрација која је, у сусрет изборима 2019. године, већ донијела неколико стратешких докумената о детаљима изборне кампање у циљу веће излазности. Комуникациона стратегија канцеларије генералног секретара Европског парламента, на више од 600 страна, даје увид у пројекте администрације у погледу умрежавања грађана, транспарентности рада Европског парламента, осмишљавање канала комуникације, гдје грађани могу да изразе своја осјећања и дају мишљења о европском пројекту. Посебно су окренути младима који, према неким истраживањима јавног мјенја, не излазе на изборе, иако имају изграђене ставове о питањима који се тичу ЕУ. У времену све већег јачања националног у односу на наднационални осјећај грађана Европе, успјешност баланса два пола припадности – демоса и ероса – одредиће опстанак Европске уније.

5) ИЗВОРИ

COSAC. Интернет: www.cosac.eu.

Dahl, R., *Demokratija i njeni kritičari*, CID, 1999.

Decker, F., "Governance beyond the nation-state, Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 2002.

Европска комисија, Интернет: <https://ec.europa.eu>.

Европски парламент, Интернет: www.europarl.europa.eu/.

Habermas, J., „*Demokratija, solidarnost, evropska kriza*“, Интернет: <https://pescanik.net/demokratija-solidarnost-i-evropska-kriza/>.

Hix, S., "The end of democracy in Europe? How the Eu (currently desined) restricts political competition", *Research paper*, april, 2003.

Hix, S., Høyland, B. (eds), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2005.

Majone, G., "Europe's Democratic Deficit": The Question of Standards, *European Law Journal*, vol. 4, br. 1, 1998.

- Milev, M., "A democratic deficit in the EU?", 16, G. Majone, "Europe's Democratic Deficit": The Question of Standards, *European Law Journal*, vol. 4, 1998.
- Moravcsik, A., "Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Democracy", *Journal of Common Market Studies*, 2002.
- Moravcsik, A., "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", u: Eilstrup-Sangiovanni, M. (ur.), *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Piris, J. C., *The Lisbon Treaty – a Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010.
- „Протокол о улози националних парламената у Европској унији“ и „Протокол о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности“, Интернет: <http://www.lisbon-treaty.org>.
- Strategic execution framework for the Administration of the European Parliament 2017–2019*, Европски парламент, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/administrative-train/>.
- Stratulat, C., Molino, E., „Implementing Lisbon Treaty, What's new in 'comitology'“, *European Policy Center*, 2011.
- Taylor, P., *The limits of the European Integration*, New York, Columbia University, 1983.
- Vasić, R., Jovanović, M., Dajović, G., *Uvod u pravo*, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, IV, 2017.
- Yves, M., *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, *JCMS* 2002 Volume 41.
- Вајлер, Ц., *Устав Европе*, Филип Вишњић, 2002.
- Динан, Д., *Мењање Европе*, Историја Европске уније, Едиција Европска унија, Службени гласник, 2010.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>:
- Предсједавање Савјету ЕУ, Интернет: www.ec.europa.eu/eurostat/web/ess/eu-presidency.
- Уговор о Европској унији“, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>.

6) ЗАКЉУЧАК

На крају је извјесно да је једна од одлика демократског дефицита различитост у перспективи поимања самог концепта. Анализа демократског дефицита у ЕУ доводи нас до закључка да се он може уоквирити у вишеслојни концепт, који се даље може посматрати кроз најмање двије димензије: институционалну и социјално-културну. Институционална димензија тиче се односа институција Европске уније, која функционише по принципу

представничке демократије и у оквиру које Европски парламент представља једино тијело које се бира непосредно од стране грађана. Главну ријеч у погледу остваривања интереса Уније води Европска комисија, која има право законодавне иницијативе. Иако њено чланство проистиче из Европског парламента, који потврђује и предсједника на предлог Европског савјета, Европска комисија није одговорна пред грађанима Уније, па се легитимност одлука на нивоу ЕУ може довести у питање. То доводи до јаза између грађана и институција ЕУ, што се оцјењује као облик демократског дефицита. С друге стране, Европски савјет, као кровно тијело у погледу креирања главних смјерница Уније, чине шефови држава чланица, док чланови Савјета министара учествују у процесу саодлучивања, што опет представља неуједначеност законодавне и извршне власти на нивоу Уније. Један од могућих сценарија за превазилажење овог облика демократског дефицита било би увођење дводомног Европског парламента, гдје би Горњи дом или Сенат био, заправо, актуелни Европски савјет и чинили би га шефови влада држава чланица, као такав одражавао би интересе држава. Доњи дом чинили би посланици националних парламената, који би дјеловали у складу са интересима европских грађана. Ипак, бикамерализам је већ предлаган као структурна реформа Европске уније. Примјеном овог сценарија за превазилажење демократског дефицита, Унија би јачала по вертикали. Социјално-културна димензија, с друге стране, односи се на враћање повјерења грађана у Унију и развијање осјећаја припадности Унији. Повећање транспарентности рада институција ЕУ, боља комуникација грађана и администрације утицали би на већу излазност на изборима за Европски парламент. Оваквим видом хоризонталног оснаживања ЕУ, повећала би се легитимности Уније. Потврђивање демократског дефицита у ЕУ, никако не значи да је она недемократска творевина. У процесу придруживања и приступања два услова која ЕУ поставља за државе аспиранте су: да је држава европска и да је демократска. Дакле, демократски кредибилитет је извјесно важан за ЕУ. Стога, легитимитет Уније потребно је анализирати, укључујући све њене структурне специфичности, а узимајући у обзир немали број активности и процедуре усмјерене ка развоју демократије. Без обзира на то, однос репрезентативности и ефикасности држава, које се остварује кроз парламентарну и извршну димензију власти, одредиће да ли ће демократски дефицит продубити пољуљане унутрашње прилике на нивоу Уније, или ће сценарији за превазилажење у виду бикамерализма и јачања Парламента, у циљу ефикаснијег институционалног дјеловања, у пракси одржати до сада успјешни политички пројекат. У сваком случају, пројекат Европске уније представља незавршен процес који је изложен дејству суверенистичке и интеграционистичке тенденције. Незаокруженост процеса не дозвољава Унији да се демократизује по узору на државу. Рефлексија поменутих тенденција на демократизацију Уније је амбивалентна у смислу да у

одређеним случајевима омета легитимност и демократичност, а у другим јој доприноси. Видјели смо да онда када државе чланице суверенитет, условно речено, „вуку назад“ фокусирајући се на национална питања и интересе, пружају отпор даљој изградњи Европске уније. С друге стране, примјена принципа супсидијарности и грађанске партиципације јасно потврђује потребу да се ЕУ приближи грађанима и унаприједи ефикасност у функционисању. А ефикасно је оно што је демократично. Контрадикторност ова два процеса утиче на демократизацију Уније, а једном када се заокружи процес ширења биће могуће одредити да ли отпор суверенитета штети Европској унији или не.

DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The paper focuses on the analysis of the democratic deficit in the European Union (EU). There are different explanations in academic literature for this topic. The concept of a “democratic deficit” is multifaceted, and the subject study is limited to analyzing its meaning within the EU. The study involves first analyzing the characteristics of the functioning of the EU system, then analyzing inter-institutional relations within the Union, as well as observations regarding the communication of European administration and European citizens and their participation in the everyday life of the EU. The intention of the author of this study is to demonstrate possible sources of democratic deficit at Union level through explanations of the correlation between the European Parliament as the only body directly elected by European citizens and the European Commission, which has a significant legislative role and political power, although it is not directly responsible to the European citizens.

Key words: democratic deficit, European Parliament, demos, co-decision process, national parliaments.