

ЕВРОПСКА УНИЈА И ПИТАЊЕ ДЕМОКРАТИЈЕ*

Сажетак: Аутор полази од кратке анализе историје појма демократије, прихватајући тезу да су до сада позната свега два основна модела, непосредна демократија мале заједнице и модерна представничка демократија, адекватна за бројчано велике заједнице. Међутим са појавом ЕУ, као до сада непознатог облика регионалног, наднационалног повезивања, јавља се нови изазов за демократску праксу и теорију. Изводећи детаљну анализу проблема демократског дефицита у ЕУ, аутор прихвата становиште да је погрешно прилазити овој заједници из перспективе демократије класичне државе-нације, и залаже се за модел који демократију у ЕУ види као нови облик постепено настајуће демократије која се градуално успиње са процесом европске конституционализације. Еволутивна демократија ЕУ може бити модел демократије за 21. век способне да одговори на сасвим нове регионалне и планетарне изазове.

Кључне речи: Европска унија, демократија, демократски дефицит, институције, парламент.

Идеја демократије рођена је као што је познато пре око 2400 година у старој Грчкој. У свом изворном облику она је представљала један од три могућа облика политичке организације

* Овај чланак је настао као део пројекта 149026 који финансира Министарство науке и животне средине републике Србије.

друштва: за разлику од монархије у којој је владао један, и олигархије у којој је владала неколицина, у демократији је требало да влада народ, *демос*. Иако је већ самом таквом дефиницијом (владавина народа) отворена читава Пандорина кутија спорова, полемика и сукоба који су се одувек водили око питања шта је *демос*, како се он одређује и како се формира његова воља, ипак се оквирно може рећи да је скоро две хиљаде година почетна идеја демократије опстајала без великих промена.

Наиме, родно место демократије био је град са ограниченим бројем становништва. Основна идеја била је да *демос* сачињавају сви слободни грађани који би се окупљали на некој врсти агоре, отвореног заједничког простора, како би у свима доступној расправи искристалисали своје ставове око важних питања и доносили одлуке о томе како да се решавају проблеми и организују заједнички послови. Оваква структура друштвене и политичке организације била је прихваћена и у римској републици, пре успостављања царства, али и код значајних варварских племена, која су себи бирала предводнике искључиво у доба ратова, док би у миру успевали да очувају неку врсту једнакости припадника заједнице.

Демократија готово нестаје у другој половини првог миленијума. Постоји неколико врло рационалних разлога који могу објаснити поменути чињеницу: најпре феудални систем организације јесте у потпуној супротности са идејом демократије; ради се о стриктно хијерархијски устројеном економском и политичком организму који је тешко могао да инкорпорира било какву идеју о једнакости; друга важна чињеница је то што је тај систем у основи био тек манифестација једне дубље друштвене, вредносне и политичке метафизике – оне коју је усвојила и пропагирала хришћанска црква. Теолошко-метафизички систем Томе Аквинског остао је најмонументалнији споменик читавог тог устројства које се као јасно структурисана пирамида протезало од врховног архитекте до најобичнијег живог створа на овом свету. Коначно трећи важан разлог налази се у генералној величини сегментираних средњовековних заједница, које нису могле да остваре јединствено јавно поље и којима се могло владати једино по принципу формалне монархије, која је у ствари садржински била ближа олигархији, скупу малих владара од којих је сваки контролисао свој феуд.

Овај последњи аргумент, величина и бројност заједнице, треба посебно учити зато што је све до осамнаестог века то био кључни контра-аргумент истицања против демократије. Демократија се у другом миленијуму по први пут поново јавља управо у малим италијанским градовима републикама, састављеним од неколико хиљада слободних грађана који су успевали да се самоорганизују и да откупе и очувају своју слободу. Још у осамнаестом веку, два велика француска писца, Монтескје и Русо, подједнако сматрају да је демократија могућа само у малим заједницама са ограниченим бројем становништва које је способно да се окупи на градском тргу и да доноси одлуке у којима сви грађани партиципирају. Тек крајем тог и током следећег века јавља се и суштински етаблира идеја представничке демократије. Није стога чудно што Слободан Јовановић тврди како је модерна политичка теорија донела само две велике новине у односу на античку: једна је федерализам, а друга је представничка демократија. (Јовановић, 1991: 119)

Идеја представничке демократије заиста јесте представљала револуционарну новину зато што је омогућила увођење и адаптацију демократије у просторно и демографски велике заједнице. Схватило се да није неопходно да сви грађани непрестано буду директно присутни на агори. Будући да је принцип поделе рада, као основни мотив капиталистичког устројства све више продирао у све сфере друштвене организације, и политика се све више издвајала у посебну сферу деловања, која је такође тражила одређену интелектуалну и професионалну специјализацију. Нису сви људи ни били заинтересовани да се баве свим могућим питањима административне и политичке организације; за то нису имали ни времена ни средства па је излаз нађен у могућности представништва.

Наравно, овај помак је био омогућен појавом нових далеко бржих и динамичнијих средстава комуникације која су омогућила да се осим Парламента као легитимног наследника атинске агоре, читава заједница увуче у политичку арену, иако су људи остајали да живе по више стотина километара удаљени једни од других. Пруге, путеви, пароброди, и још више од тога модерна штампа учинили су могућност представничке демократије могућом. Пос-

ледња два века донела су стални напредак на том пољу са појавом аутомобила, авиона, радија, телевизије и интернета. Ова средства су стално подизала ниво животног стандарда у погледу материјалног благостања, али и у погледу описмењавања и оспособљавања све већих слојева друштва да буду способни да прате друштвене и политичке токове. Тако је све већи број људи постајао спреман да се укључи у друштвену арену и да практикује стечена пасивна и активна бирачка права.¹

Као што је античка демократија везана за полис, тако је модерна демократија неодвојива од суверене, мање више хомогене националне државе са јединственом јавном сфером у којој су могући расправе и слагања и у којој постоји јасан механизам избора, доношења одлука, санкција и њиховог принудног примењивања. Просветитељски оптимизам је још крајем осамнаестог века инсистирао на директном, неспутаном преношењу представништва са локалног на глобални ниво. Анархистичка утопија о глобалној федерацији општина је најрадикалнија манифестација сна о доброј људској природи и о непринудној светској заједници која се захваљујући њој може лако исконструисати. Двадесети век је чини се на најрадикалнији могући начин побио претпоставку о таквој људској природи, па стога и о непринудној глобалној заједници од више милијарди становника. Упркос новом таласу оптимизма током деведесетих година, свет је очигледно сит утопијских пројеката и окренут реализму и функционализму као носећим принципима организације.

Међутим, током последњих пола века појавио се нови облик територијалне заједнице, који представља много занимљивије изазове за даљњу еволуцију демократије. На нивоу модела можемо да тврдимо како је након античке демократије полиса и модерне демократије суверене националне државе, почела да се развија нова врста демократије будућности, демократија у оквиру регионалне, постсуверене политичке заједнице. Наравно, иако се и на другим крајевима света могу наћи зачеци сличног повезивања², овде се ипак пре свега мисли на пројекат Европских заједница/Европске уније.

Идеја о овом подухвату први пут је изнета у познатом говору Винстона Черчила у Цириху 1946. године, када је британски

премијер предложио стварање Сједињених европских држава. Ова преамбициозна идеја остала је у наслеђе утопији евро - федералиста, али је већ 1951. године иницирана мање амбициозна, али стога далеко реалнија Заједница за угљаљ и челик. Од тада до данас, током 55 година, ова заједница је постепено расла и у ширину и у дубину, привлачећи полако у себе нове територије, али истовремено освајајући и нове прерогативе и надлежности, чиме је одавно превазишла било какав у историји познат ниво конфедералног повезивања. Управо захваљујући таквом еволутивном, градуланом и пре свега функционалном начину учвршћивања и изградње, поједини сегменти привредне и политичке организације (заједничко тржиште или заједничка пољопривредна политика) су толико срасли да их је данас готово немогуће замислити развојенима.

Неколико важних догађаја из 2005. године, као што су одбијање Уговора о европском уставу на референдумима у Француској и Холандији, затим насилни протести у октобру месецу широм Француске, и одлука Европског суда правде Ц-176/03, од 13. септембра, на емфатичан начин су поново покренули питање демократије у оквиру Европске уније. Полазећи од наизглед бизарне чињенице да ЕУ спада у највеће промотере демократије у свету, а да истовремено унутар себе све мање поштује тенденције и осећања класичне демократије, покушаћу у остатку текста да укажем на неке од највећих проблема са којим се идеја демократије сусреће у оквиру ове експерименталне творевине. Питања и проблеми на које ћу указати имају огроман значај не само за унију, већ вероватно и за друга подручја, будући да се ЕУ третира као нови модел који може представљати један од највећих теоријских и практичних изазова за развој демократије у 21. веку.

*

Још 1996. године Клаус Офе је приметио да када би се ЕУ кандидовала за пријем у Европску унију, не би била примљена, будући да не би испуњавала неке од елементарних копенхагенских критеријума – нпр. по њему она нема Устав. Стога се наравно као прво поставља питање да ли је сама ЕУ уопште демократска творевина.

У књизи *Како демократизовати Европску унију*, Филип Шмитер је на следећи начин демонстрирао овај контрадикторни статус ЕУ: „... молим читаоца да покуша да замисли политичку заједницу која нема следеће елементе:

1. место јасно дефинисаног, неоспоривог врховног ауторитета;
2. успостављену централизовану хијерархију јавне бирократије;
3. унапред дефинисану и специфичну сферу компетенција у којој може да доноси одлуке које обавезују све;
4. фиксирану и сукцесивну територију на којој упражњава свој ауторитет;
5. искључиво признање од стране других политичких заједница, чланство у међународним организацијама и способност да закључује међународне уговоре;
6. свеобухватни идентитет и симболичку видљивост у односу на своје поданике/грађане;
7. успостављен и ефективан монопол над легитимним средствима принуде;
8. јединствену способност за директну примену својих одлука над појединцима и групама на које се оне односе; и
9. ексклузивни капацитет за контролисање протока добара, услуга, капитала и људи у оквиру својих граница.

Међутим, таква заједница ипак има способност да доноси одлуке, решава сукобе, производи јавна добра, координише приватна понашања, регулише тржиште, спроводи изборе, одговара на интересне притиске, убире приход, алоцира трошкове, па чак и објављује и води рат!” (Schmitter, 2000: 16-17)

Сама идеја о недостатку демократије у оваквој заједници, прати њен политички живот од самог оснивања. Међутим у последњих 5-6 година, великим делом и због дискусија о Уставу с једне и проширења с друге стране, поменута дебата је постала једно од најделикатнијих места у европским расправама, тако да се чак уобличио идиом о „демократском дефициту”, праћен једном од оних дивних орвелијанских скраћеница „демдеф”, какве карактеришу читав корпус специјализоване евро-литературе.³ (Вајлер, 2002: 304)

Демдеф обухвата врло широк спектар проблема, на основу којих аутори анализирају политички систем ЕУ, указујући на потенцијалне проблеме за функционисање и посебно за легитимитет

ове експерименталне заједнице. Из обиља анализираних проблема овде ћу покушати да издвојим најзанимљивије елементе, како би се стекао основни увид у природу спора. Страхови великог броја грађана земаља ЕУ потичу од тога што се све већи број надлежности полако сели ка Бриселу. Постоји већ сасвим солидан број компетенција, као што су оне у областима међународне трговине, еколошке заштите, заштите потрошача или имиграције, које су готово у потпуности пренете на супранационални ниво. (Вајлер, 2002: 304) Самим тиме центар одлучивања у поменутих питањима није више држава већ једна од грађанина још удаљенија дистанца. Обичан појединац, као што то показују дуготрајне дискусије о проблемима демократије у класичним националним државама, са повећањем броја становника све више се удаљавао од центра одлучивања, смањујући тиме своје шансе и да учествује у одлучивању, али и да контролише процесе и резултате таквих одлука. Разумљиво са премештањем одлучивања из нпр. Копенхагена или Даблина на Брисел, његове акције још више опадају, вредност његовог појединачног гласа се све више смањује, а могућност контроле евробирократа, па чак и Савета постаје мање него симболична.

Како се овај процес наставља, појединац доживљава да губи готово сваку могућност одлучивања о неким питањима за које верује да суштински утичу на његов живот, као што су финансијска, царинска или нпр. политика цивилне авијације.

Панични страх и велико нерасположење значајних делова јавних мњења у појединим државама, о чему говори све већи број специјализованих сајтова за „одбрану демократије”, директно указују на проблеме у погледу сва три суштинска питања класичне демократије: грађанства, представништва и одлучивања.⁴ Друга половина деведесетих била је обележена великим дискусијама око питања европског грађанства. У време када је још увек оптимизам у погледу могућности прерастања ЕУ у скоро - па федерацију био велики, постојали су снажни притисци да се основа европског идентитета тражи преко европског грађанина. Полазећи од класичног концепта демократије, било је логично усмерити пажњу на овај проблем будући да демократија не може да постоји без јасно дефинисаног грађанина заједнице са једнаким правима и

дужностима. Велики број значајних аутора попут Хабермаса, Пројса, Еверсона, и др, тражио је различите могућности да се између различитих националних концепција исконструира једна коју би нпр. фундаментално супротстављени системи стицања држављанства као што су француски (*ius soli*) и немачки (*ius sanguinis*), могли да усвоје као компромисно решење.

Као што је познато ова дискусија није довела до помака због неспремности актера да направе тај врло захтевни скок ка специфичном европском идентитету. Питање грађанства је и даље регулисано на исти начин како је то учињено још од оснивања Европске економске заједнице. У питању су чланови 17-22, пречишћеног текста Уговора из Амстердама, односно бивши чланови 8 – 8е. Најважнији је овај први члан који грађанство Уније дефинише искључиво преко држављанства неке од држава чланица, и који јасно истиче да грађанство Уније „комплетира, а не замењује национално држављанство.” (Лопандић, 2003: 54) Сви покушаји да се макар отвори могућност стварања специфичног европског грађанства, односно омогућавања одређеним лицима да буду држављани Уније, а да нису држављани појединачних земаља су одбачени.⁵

Други ниво расправе јесте проблем представништва, који је суштински за модерну демократију. Са њим у вези су могућност партиципације, могућност контроле и проблем транспарентности у одлучивању те спровођењу донетих одлука. Национални парламенти и национална јавна мњења су уз бројне проблеме ипак успевали да остварују основне демократске функције и тиме су омогућавали да се пракса западних држава с правом може одређивати као демократска. Такви парламенти имали су и функцију арена за отворене расправе о суштинским питањима и мерама за њихово уређивање. Међутим, иако се национални парламенти наводе као један од фактора и субјеката европског политичког живота и донекле одлучивања (нпр. чак петнаест земља је одлучило да Уговор о уставу ЕУ ратификује у Парламенту), њихова стварна могућност контроле и одлучивања о мерама Брисела, Луксембурга и посебно Савета јесте веома ограничена.⁶

Логичан одговор федералиста је било захтевање јачања улоге Европског парламента. Ова институција је у највећем делу

историје ЕЗ/ЕУ имала симболички карактер. Од свих институција она је свакако најмање значајна, утицајна и уважавана. Иако су и Уговор из Амстердама и Уговор из Нице донели извесне наплетке у погледу могућности учешћа Парламента у правно-политичком животу Уније (пре свега могућност саодлучивања са Саветом у одређеним сегментима, као и могућност тражења мишљења Европског суда правде о одређеним одлукама), читава ова институција је остала много више симболичка него што је постала стварни политички субјекат. Стварну законодавну иницијативу имају Европски савет и Комисија, а не Парламент. Осим непостојања потребних овлашћења, међу кључне проблеме везане за рад Парламента Вајлер наводи и начин рада, проблем језика (нема једног заједничког средства комуникације, већ се непрестано преводи на све званичне језике), и посебно незаинтересованост медија за праћење његовог рада, што је и разумљиво када се зна његова стварна снага.

Проблем је наравно у томе што не постоји европски *демос* и не постоји јединствена јавна сфера, као неопходни услови за стварно смисаоно деловање европског парламента. То више од свега показују избори за Парламент и однос појединачних демоса према тим изборима. Излазност је са годинама све мања, а одазив бирача на првим изборима након великог проширења из 2004, је забрињавајуће мали (у неким државама и испод 30%). У кампањама доминирају национални, унутар-политички проблеми, људи се опредељују у складу са актуелним односом снага у домаћој арени, затим не постоје јединствене европске партије које би координирано учествовале у кампањи, већ постоје тек накнадна повезивања парламентарних група које не играју претерано значајну улогу.

Постоји читав низ пропратних ефеката, веома проблематичних за појединачне грађане који нпр. могу у својој држави доминантно гласати за једну идеолошку опцију, а да након тога буду подвргнути политици са потпуно другим идеолошким предзнаком због њене укупне доминације у Европском парламенту, али и много значајније у Европском савету и Комисији. Тиме се отвара проблем одлучивања и креирања укупне политике у овој заједници. Положај Европског савета и Министарског савета као тела

која можда најзначајније одлучују о европској политици потпуно је другачији од положаја извршне власти у класичној националној држави. Ове институције немају прави европски парламент нити јединствено јавно мњење као разрађене механизме контроле. Могућност националних парламента да обаљају ове функције је веома мала зато што Владе као главни извршиоци и спроводиоци комунитарне политике и комунитарног права иза себе имају моћну супранационалну инстанцу и начелно правило да се конкретне договорене политике не могу накнадно ревидирати у партикуларним унутрашњим сферама.

Док ове владе могу макар након четири године, а некад и раније услед притиска домаћег јавног мњења, да буду подложне политичким санкцијама, губљењу власти и променама, друге две институције, Комисија, и посебно Европски суд правде, немају чак ни ту врсту претње и контроле. Комисија је чак и заснована на принципу који подразумева експлицитно одрицање сваког појединачног комесара од могућности да брани специфичне интересе своје земље. Заправо Комисију највише контролише Европски Савет који јој поставља смернице за рад и издаје директне налоге за доношење одређених мера.

Проблем Европског суда правде још је и већи. Очигледно је постепено сазревање аутономије ове институције, као и њено нарасло самопоуздање које јој омогућава да се изјашњава о политички врло контроверзним питањима као што су европска цивилна авијација или могућност директне примене европског кривичног законодавства.

*

Са овако дефинисаним и објашњеним проблемом *демдефа*, јасно је зашто се сви важни аутори слажу да унија заиста има недостатак демократије у свом унутрашњем устројству. Међутим, оно где се аналитичари разликују јесте питање шта са тиме чинити.

Очигледно је да се приликом свих ових анализа полази од претпоставке да исти критеријуми демократије који су важили за националне државе морају у мањој или већој мери важити и за нову заједницу. Управо то је можда претпоставка која читава ову причу чини сложеном на погрешан начин. За разлику од апстракт-

тних федералиста који с пуно разлога траже просто прерастање ЕУ у класичну федералну демократију, са свим њеним елементима, укључујући и већинско гласање у највећем броју питања, чак и аутори који заступају наднационални модел управљања као опис праксе ЕУ, а ту мислим на Вајлера или Шмитера, не сматрају да се то може или чак и треба урадити.

Но пре разматрања различитих одговора на проблем дедефа, потребно је размотрити неколико претходних питања о самој демократији. У савремено доба обележено имплицитном готово универзалном владавином модела либералне демократије у западном свету, прави хибрис представља поставити питање да ли је демократија заиста нешто по себи добро. Наиме у време њене деификације, није згорег подсетити се чињенице да су најзначајнији либерални мислиоци 19. века били њени велики критичари. Период прве половине овог века обележен је у Француској и Енглеској владавином либерализма који је по својој суштини био експлицитно антидемократски. Тада је оживљена расправа о томе шта је *демос*, односно подела на стварни рационални демос и на укупну масу света као погрешни демос. Либерална буржоазија која је преузела власт и уводила читав нови систем политичких, економских и културних институција, као основно начело политике истакла је различите врсте бирачког цензуса који су за циљ имале ограничавање бирачког тела на образоване и имућне припаднике вишег и средњег слоја. Цензус је био уперен против како се тврдило неодговорних радничких маса које би могућност гласања, сматрало се, искористиле за довођење на власт својих представника који би пак увели социјалну прераспodelу и неодговорно уништили акумулирани капитал.⁷

Суштина ове идеје је била да се народ често понаша неодговорно и показује неспособним да сагледа дугорочније интересе, одбијајући да прихвати промене које могу бити болне, али су у одређеним тренуцима неопходне. Готово иста ова ствар се може рећи за однос европског демоса према токовима европске интеграције.⁸ (Mogavcsik, 2000) Поједине европске нације се данас понашају веома неозбиљно, снажно се противећи извесним неопходним мерама везаним за динамизацију тржишта рада, политику имиграције, и пре свега трансформисање читавог европског економског система. Готово све француске владе у последњих петнаест година су покушавале да уведу ову врсту промена, али су сва-

ки пут наилазиле на снажан отпор синдиката, студената и интелектуалаца.⁹ Када се анализирају разлози због којих су Французи и Холанђани одбацили Уговор о уставу на референдуму, види се да су опет у питању врло неозбиљни и себични разлози очувања социјализма и ксенофобија. Због свега реченог, више је него потребно релативизовати светост класичне демократије и потражити мало флексибилнија решења за њено упражњавање.

Овај став добија на значају када се сагледа стварна историја развоја ЕЗ/ЕУ. Са много разлога се може рећи да је у питању пројекат европских елита, а не европских народа. Од самог почетка ЕЗ је грађена између осталог и као храбар покушај елита да повежу своје народе који су тек десетак година раније међу собом водили крвави рат. Многе етапе на том мукотрпном путу изведене су често захваљујући избегавању референдума (што је на пример био случај са увођењем евра, будући да су истраживања јавног мњења показивала одлучно противљење грађана Немачке и Француске), или понављању праћеном снажном пропагандом (што је био случај Данске и Уговора из Мастрихта, односно Ирске и Уговора из Нице).

Међутим, ово елитистичко управљање мора имати елементарне демократске границе како се не би претворило у неку врсту неограничене диктатуре. Демократија у овој фази уместо водећег принципа партиципације и одлучивања, чини се више постаје корективни метод ограничења пројеката политичке елите. Одлагање примене Устава показало се као ипак неопходан потез будући да ЕУ, посебно након проширења, генерално још није спремна за усвајање јединственог Уставног документа.

Дакле констатација о демократском дефициту јесте општеприхваћена, али различити аутори нуде различите одговоре на питање да ли и како решавати овај проблем. Ови одговори су по обичају у уској вези са теоријом управљања ЕУ коју одређени мислилац заступа. Филип Шмитер је још крајем 90-их упозоравао на све радикалније опадање демократског легитимитета носиоца европске политике, не само на нивоу Брисела, већ и на партикуларним националним нивоима. Поред горе изнетих примедби, он је инсистирао и на опадању партијске идентификације, све мањем престижу политичара и великој непопуларности шефова држава и влада, све већој пореској евазији и све већем броју тужби против државе и власти, учесталој корупцији, што све заједно води ши-

рењу утиска да савремене европске демократије напосто нису у стању да заштите своје грађане. (Schmitter, 2000: 2) Он је врло емфатично инсистирао на чињеници да се хитно мора приступити реформама које би ојачале демократски легитимитет европских институција и демократије у Европи. У већ помињаној књизи из 2000, понудио је низ конкретних идеја којима би се класични елементи демократије ојачали у ЕУ. Значајно је његово инсистирање да ако се то не учини кад тад може доћи до експлозије која би могла угрозити сам опстанак овог пројекта. Ове његове речи су заиста звучале пророчки у лето 2005, када је у читавој Европи завладало једно апокалиптичко осећање краја ЕУ.

Друге две школе, теорија која ЕУ види као класичан међународни (међувладин) уговор (Моравчик и Хартли), и теорија интернационалног управљања, односно корпорација и асоцијација (Мајоне), (Вајлер, 2002: 308) инсистирају на томе да је демократски дефицит нужан и неопходан како би ова творевина уопште опстала. Штавише, они сматрају да је апсолутно непотребно на силу градити све квази-демократске институције на нивоу Брисела, пошто оне очигледно за сада немају потребан демократски легитимитет. Уместо да се на силу ствара пандан демократије државе-нације, како би се створила политичка заједница, заједница вредности, они предлажу да се очува пузећи, еволутивни принцип постепене конституционализације читавог простора.¹⁰ (Grimm, 1995)

Управо у овим њиховим идејама, као и у Вајлеровој перцепцији европске уставности као градуалног процеса конституционализације можемо тражити зачетке перцепције регионалне демократије као новог, специфичног облика демократије за 21. век. Вајлер је нпр. још од свог чувеног чланка о трансформацији износио своју тезу о томе да иако нема један писани документ, ЕУ заправо има свој живи устав, сачињен од Уговора о европској заједници/унији, одлука суда правде, обичајних норми, пракси, и Акија. (Вајлер, 2002: 32; Ђурковић, 2005) Мајоне пак брани демократску легитимност не-већинских институција, указујући на члан 190 Римског уговора који Савету и Комисији налаже да наводе разлоге и оправдања за све своје правне акте. Он каже: „Захтев да администратори дају разлоге за своје одлуке активира и један број других механизма за наметање транспарентности и контролисања дискреције тих агенција: јавна партиципација и дебата, примедбе и коментари, размена информација, могућност жалбене

процедуре, одговорност, судска ревизија. Управо недостатак или недовољни развитак таквих конституционалних механизма, а не одсуство директне одговорности бирачима или њиховим изабраним представницима, подривају регулаторни легитимитет свих нивоа владавине.” (Мајоне, 2000: 7)

Са своје стране Ендрју Моравчик доприноси овој идеји указивањем на то да се демократија у овој заједници практикује преко читавог низа контрола и демократске одговорности који се лоцирају на различитим нивоима организације, власти и управљања. Он тврди да су све институције ЕУ под неком директном или индиректном демократском контролом, која је много ефикаснија него што би била контрола нелегитимног европског парламента. Он такође указује да ЕУ располаже релативно малим буџетом, а да је гро средстава везан за националне парламенте који су подложни класичној демократској контроли. Још важније, он додаје да су ограничења демократске одговорности на нивоу ЕУ више него добро нормативно оправдана – кад их не би било на неким подручјима никаква ефикасност не би била могућа. Да би ово илустровао, он подсећа да уставне архитекте у свакој заједници морају да „стварају јаке не-већинске и не-партиципаторне институције као што су судови, независне техничке агенције, дипломатија и војни естаблишмент, централне банке, независна извршна тела и разни сложени аранжмани за поделу власти.” (Moravcsik, 2000: 9)

Кључно је дакле избећи да се ЕУ третира као неуспешна идеална национална демократија, већ да се посматра и гради као ограничена уставна заједница развијена на више нивоа. Тако ће и њена демократија ићи напред и јачати са њеним градуалним процесом конституционализације, на више нивоа, постепено, еволутивно и попримати потпуно нове облике одговорности, контроле, па и партиципације. Свакако се ради о врло занимљивом експерименту и покушају да се гради нова врста пузајуће, градуалне, еволутивне супердемократије.

Литература:

- Бобио, Н, (1990): *Будућност демократије*, Филип Вишњић, Београд.
 Вајлер, Ц, (2002): *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд.
 Деспотовић, Љ, - Степанов, Р, (2004): Идентитет Европске уније, у *Култура полиса*, бр. 1, Нови сад, стр. 25-38.

- Ђурковић, М, (2005): Криза европске конституционализације, у Слободан Г. Марковић (ур.) *Европа и западни Балкан после великог проширења*, ИЕС, Београд.
- Grimm, D, (1995): Does Europe need a Constitution?, у *European Law Journal*, Vol 1, no. 3.
- ESCA Review* (13:2), Spring, (2000): Democracy and Constitutionalism in the European Union, са текстовима Шмитера, Мајонеа и Моравчика.
- Јањевић, М, (ур.) (2005): *Устав Европе*, Службени гласник, Београд.
- Јовановић, С, (1991): *Сабрана дела*, том XII, БИГЗ, СКЗ.
- Лопандић, Д, (ур.) (2003): *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање СиЦГ ЕУ, Европски покрет у Србији.
- Maјone, G, (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, у *European Law Journal*, Vol. 4, no.1, mart, str. 5-28.
- Maјone, G,(2000): у *ESCA Review* (13:2), Spring.
- Moravcsik, A, (2000): у *ESCA Review* (13:2), Spring.
- Самарџић, С, (1998): Европска унија као модел наднационалне заједнице, ИЕС, Београд.
- Schmitter, P (2000, 1): *How to democratize the European Union... And Why Bother?*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, New York, London.
- Schmitter, P (2000, 2): у *ESCA Review* (13:2), Spring.

THE EUROPEAN UNION AND THE QUESTION OF DEMOCRACY

Summary: Author starts with a short analysis of the history of the concept of democracy and he accepts the thesis that there are only two basic models – direct democracy of the small communities, and modern, representative democracy, suitable for numerous, huge communities. However, there is a new challenge for democratic practice and theory, posed by emerging of completely new form of supranational, regional integration, such as the EU. Author presents in detail analysis of the democratic deficit problem in EU, and he accepts the position claiming that approaching to this creation according to norms of classical nation-state democracy is wrong. Therefore he supports the model perceiving democracy in EU as a new type of slowly emerging democracy which has been gradually establishing itself together with the process of European constitutionalisation. The evolutionary democracy of EU can be a completely new pattern for democracy of 21. century, capable of responding to new regional and global challenges.

Key words: European Union, democracy, democratic deficit, institutions, parliament.

Endnotes:

- ¹ Овако редукованом представљању развоја демократије у последња два века могло би се много тога приговорити. Отуда сви они легитимни спорови око природе модерне и савремене демократије, око утицаја елите, око стварне спремности великог броја људи да на једнак начин партиципирају, око медијских манипулација итд. Међутим и највећи скептици ће тешко моћи да побију огромни напредак који је човечанство направило захваљујући представничкој демократији.
- ² Нпр. Уговори о слободној трговини на подручју Америке, разни облици сарадње земља АСЕАН-а (југоисточна Азија), као и недавно иницирани процеси координације и сарадње између афричких земаља.
- ³ Џозеф Вајлер чак говори о „демдефлит” односно о литетури о демократском дефициту.
- ⁴ Ово је тема којој одговара структура већ помињане Шмитерове књиге.
- ⁵ Последња иницијатива која је тренутно у оптицају јесте у вези са новим мерама имиграционе политике. Постоји идеја да особе које заврше докторат на подручју Уније аутоматски стекну право на грађанство ЕУ.
- ⁶ Веома занимљива чињеница у погледу пропасти Уговора о уставу на референдумима јесте то што је овај Уговор одбачен као наводно средство за јачање улоге Брисела. Међутим, једна од основних намера Уговора била је смањивање демократског дефицита и то највише тиме што би се појачала снага националних парламената.
- ⁷ Ова политика најчешће се везује за Франсоа Гизоа и такозване француске доктринаре. За врло сложен однос према демократији и њеним проблемима видети и Мил, *Расправа о представничкој демократији*.
- ⁸ Не случајно врло сличну аргументацију уприлог не-већинских институција налазимо код Моравчика.
- ⁹ У марту 2006. поново се води велика борба око Закона о првом запошљавању који је Вилпенска влада увела како би смањила огромну стопу незапослености управо младих. Упркос добрим почетним резултатима овог закона, улице Париза су се напуниле студентима и радницима који траже укидање закона јер не гарантује сталност запослења у прве две године. Уколико се закон укине, највеће жртве ће бити управо млади људи јер ће велики број њих бити без икакве шансе да нађе било какво запослење.
- ¹⁰ Основни проблем је још 1994. поставио немачки судија Дитер Грим у чланку *Does Europe need a Constitution?* Овај аутор је уочио да се ефикасни развој даљих европских интеграција може одвијати само по цену повећања демократског дефицита. Због тога је тражио да се у име демократије прекине са даљим подстицајима за јачање Брисела, будући да по њему демократија може функционисати само у оквиру класичне државе-нације са јединственом културалном и јавном сфером.