

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 321.011.5(061.1EU)
342.4(061.1EU)
32:316.62(061.1EU)
Primljeno: 11. travnja 2012.

Konstitucionalizacija demokracije u EU-u: demokratski deficiti i poteškoće prevladavanja političke alijenacije

DAMIR GRUBIŠA*

Sažetak

U tekstu se razmatra konstitucionalizacija demokracije u Europskoj uniji i fenomen demokratskog deficita kroz propali Ustav za Europu i, nakon toga, Lisabonski ugovor koji preuzima određenje demokracije kao temelja na kojemu se zasniva Europska unija. U tom kontekstu autor razmatra i doprinos politologa Zvonka Posavca koji je među prvima u Hrvatskoj zagovarao potrebu konstitucionalizacije Europske unije kao projekta dovršenja procesa europske integracije. Pišući o potrebi ustavnog utemeljenja Europske unije, Posavec istovremeno razmatra predstavničku demokraciju kao oblik demokracije na kojem se pretežito zasniva Europska unija. Pored valorizacije Posavčevih radova o demokraciji u Europskoj uniji, izlaganje tretira i problem demokratskog deficita u Europskoj uniji koji se ogleda u nedostatku demokratskog legitimiteta institucija Europske unije, s jednim izuzetkom Europskog parlamenta. No autor konstatira da demokratski proces nije glavni deficit Europske unije, već je to politička alijenacija, pod čime razumijeva otuđenost građana od Europske unije kao derivativne zajednice, netransparentne i udaljene od osnovnih interesa građana i medijskog interesa za politiku. Iako Europska unija deklarativno počiva na osnovnim demokratskim vrijednostima, u praksi se ta demokracija doživljava prvenstveno kroz demokratski deficit kojemu se suprotstavlja očitiji birokratski suficit europske političke konstrukcije. Autor konstatira da je Lisabonski ugovor napravio iskorak u utemeljenju Europske unije na demokratskim principima, uvodeći elemente participativne demokracije, iako nije uvažio prijedloge i za uvođenje direktne demokracije u EU-u. Na kraju autor iznosi i neke ideje koje bi mogle smanjiti stupanj političke alijenacije građana u odnosu na Europsku uniju, što zahtijeva davanje većih

* *Damir Grubiša*, redoviti profesor na Fakultetu političkih znanosti na predmetima Politička teorija europske integracije, Politički sustav Europske unije, Komunitarne politike Europske unije i Komparativna politička korupcija te na Hrvatskim studijima na predmetima Ideja Europe i Međunarodni odnosi.

ovlasti Europskom parlamentu, ukidanje monopola zakonodavne inicijative Europske komisije, inkorporaciju Vijeća Europske unije u Europski parlament kao drugog doma, odnosno Europskog senata, te dosljedno provođenje mehanizma konzultacije građana o zakonodavnim inicijativama EU-a. Autor zaključuje da se ne može prevladati demokratski deficit i politička alijenacija u Europskoj uniji a da se ne prevladaju demokratski defeciti i pojavni oblici političke alijenacije u državama članicama koje tvore Europsku uniju.

Ključne riječi: Europska unija, ustav, konstitucionalizacija, demokracija, demokratski deficit, politička alijenacija, derivativna zajednica, Ustav za Europu, Lisabonski ugovor, Zvonko Posavec

1. Problem demokratskog defecita Europske unije i pokušaj njegova prevladavanja kroz konstitucionalizaciju EU-a

Kada su 1993. na Kopenhaškom *summitu* EU-a usvojeni kriteriji za članstvo, rečeno je da sama Europska unija ne bi prošla (kao kandidat za članstvo) jer ne bi zadovoljila političke kriterije, napose zahtjev za postojanjem stabilnog, demokratskog političkog sustava s demokratskim institucijama, procesima i akterima. Odonda je EU prošao velik put: prvi korak bio je konstatacija postojanja “demokratskog defecita” u institucijama EU-a, koji se očituje ne samo u tome što Europski parlament, jedino tijelo koje se bira neposrednim glasovanjem, nema odlučujuću riječ u donošenju odluka nego i u tome što se sastav tijela EU-a (napose Europske komisije) određuje administrativno-političkim arbitranjem, tj. odlukama donesenim u zatvorenim krugovima.

Ugovor kojim se donosi Ustav za Europu svečano je potpisan u Rimu 28. listopada 2004. Nakon mnogih rasprava, dilema i konfrontacija taj Ustav značio je korak naprijed prema smanjenju “demokratskog defecita” u EU-u. Nažalost, na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj, održanima 2005. godine, građani tih država odbacili su Europski ustav. Bio je to svojevrsni paradoks, jer je u međuvremenu u većini drugih država članica referendum bio ratificiran u parlamentu. Nakon neuspjeha u Francuskoj i Nizozemskoj većina preostalih zemalja donijela je odluku da uopće ne ratificira taj dokument. Smatrale su da bi to bilo besmisleno, iako su preostale države članice mogle donijeti odluku da prihvate Ustav, a da se Francuskoj i Nizozemskoj predloži da ponove referendum ili pak da za njih i dalje vrijede Matrihtski, Amsterdamski i Nicanski ugovori kao konstitutivni akti. To bi značilo prihvatiti činjenicu da Europska unija funkcionira u ne samo dvije, već u nekoliko brzina, pri čemu bi postojale države članice koje doista žele “što tješnju uniju”, uključivši i konstitucionalizaciju EU-a, i one zemlje koje su, prividno, zadovoljne postignutim stupnjem integracije. Naravno, to bi bilo apsurdno, jer je svima bilo očevidno da građani Francuske i Nizozemske nisu glasovali na referendumu protiv konstitucionalizirane Europske unije, već protiv svoje krive predodžbe o EU-u. To je, uostalom, i dokazano

istraživanjima iz kojih proizlazi da su Francuzi glasovali protiv EU-a zbog triju glavnih razloga: prvo, iz bojazni da ih ne preplavi jeftina radna snaga s istoka (fenomen nazvan “le plombier polonais”, tj. poljski vodoinstalater); drugo, jer su bili kritični prema vlastitoj vladi predvođenoj ministrom Rafarinom; i, treće, jer najveći dio proračuna EU-a ide na uzdržavanje skupe briselske administracije, zanemarujući pritom realnu činjenicu da na troškove administracije ide svega 5% proračuna, za razliku od proračuna zemalja članica gdje najniži trošak uzdržavanja javne uprave iznosi 30%, a opet nesvjesni činjenice da iz proračuna EU-a najviše profitira ZAP – Zajednička poljoprivredna politika, od koje najviše koristi imaju baš – Francuzi! Slično je bilo i s Nizozemskom: iz istraživanja nakon neuspješnog referenduma proizašlo je da su se Nizozemci najviše uplašili, prvo, da će im EU zabraniti eutanaziju (sic!); drugo, da će im zabraniti korištenje lakih droga; i, treće, da će im zabraniti pobačaj! Sve se to opet pokazalo kao nesporazum, neinformiranost i needuciranost o ciljevima, vrijednostima i instrumentima EU-a (Grubiša, 2007).

No to je opći fenomen: da su referendum provedeni i u drugim zemljama članicama, rezultati bi možda bili slični i pokazali još apsurdnije rezultate. Uostalom, da su ustavi modernih demokratskih država, od Sjedinjenih Američkih Država do Hrvatske, bili podvrgnuti potvrdi na općenarodnom referendumu, pitanje je bismo li uopće imali ostvarenu demokraciju kakvu danas imamo. To sve ukazuje na proturječnosti referenduma kao oblika izjašnjavanja, kada “široke mase” djeluju kao puko mnoštvo podanika, a ne kao profilirana demokratska javnost građana (pri čemu je građanin ustavom zaštićen od moguće samovolje vlasti). Bez obzira na to što je “Ustav za Europu” doživio referendumski debakl, četverogodišnji rad na formulaciji toga Ustava pridonio je razvoju svijesti o potrebi konstitucionalizacije demokracije u Europskoj uniji i uspostavi EU-a kao demokratske, supranacionalne političke zajednice (Kohler-Koch i Rittberger, 2007).

Konkretna njegova postignuća mogu se ovako sažeti:

prvo, povećavaju se demokratske kompetencije, procedure i odgovornost svih institucija EU-a; najvažnije je što se povećavaju demokratske kompetencije Europskog parlamenta koji sve više postaje stožerna institucija EU-a. No njegova će definitivna demokratska reforma biti zaokružena tek kada (i ako) Vijeće EU-a i formalno postane drugi dom Europskog parlamenta, neka vrsta senata, a ne institucija koja je dio političkog sustava EU-a, ali istovremeno i institucija iznad političkog sustava EU-a, jer njegove odluke ovise o definitivnoj odluci Europskog vijeća – *summita* šefova država i vlada EU-a;

drugo, ovim Ustavom izvršena je značajna kodifikacija propisa kojima se regulira funkcioniranje političkih institucija EU-a, političkih procesa, komunikacije i ponašanja aktera u EU-u i izvan njega. Njegovom implementacijom povećat će se jasnoća i transparentnost legislative i regulacijskih procedura;

treće, ovim se Ustavom postiže veće uključivanje nacionalnih politika u političke procese i institucije EU-a, osobito veće uključivanje nacionalnih parlamenata kao ključnih političkih institucija nacionalnih političkih sustava, što je namjerno istaknuto i posebnim protokolom prirodanim Ustavu. To je istovremeno i ključni korak naprijed u europeizaciji domaće politike, tj. u povećanoj interakciji nacionalne i europske politike koja povratnom spregom i metodom prelijevanja – *feed-back* i *spill-over* metodom, o kojoj govori neofunkcionalistička politička teorija europske integracije – djeluje i na domaću politiku i političke sustave. Taj *terminus technicus* – europeizacija – postaje ključan za razumijevanje interakcije domaćeg, nacionalnog političkog sustava i političkog sustava EU-a.

Tim se trima elementima unapređuje i politička kultura unutar EU-a i unutar Europe. Institucionalizacija modela deliberativne demokracije u EU-u bitno je napredovala od onoga što se u početku nazivalo “jedinom tajnom legislaturom izvan Sjeverne Koreje” (Merritt i Hughes, 2004), preko komitologije (opet ključni *terminus technicus* za razumijevanje EU-a) kao sustava racionalnog političkog odlučivanja uz asistenciju širokog kruga savjetodavnih institucija i tijela iz redova civilnog društva i ekspertsko-akademske zajednice, sve do sadašnje čvršće, iako još uvijek nedovoljno artikulirane okosnice deliberativno demokratskih procedura.

Shvaćanje demokracije u EU-u, prema tekstu Ustava, evoluiralo od dotadašnje redukcije demokracije u EU-u na glasanje i izbore za Europski parlament i definitivno se razvija prema poimanju demokracije kao poticaja za uključivanje građana EU-a u javne politike. Time se stimulira i ideja aktivnog građanstva te se razvija i participativni aspekt demokracije koji onda može omogućiti, još uvijek tek na višoj institucionalnoj razini, bolje funkcioniranje deliberativnih elemenata koji mogu voditi prema potpunijem modelu “integrirane deliberativne demokracije”.

Demokratski je deficit tijekom vremena postao fokusna točka kritike EU-a od strane političke znanosti. Kompleksno poimanje demokratskog deficita nadilazi razinu demokratskog deficita pojedinih institucija, kao što je to slučaj s Europskim parlamentom: demokratski deficit sveprisutno je obilježje cijelog sustava EU-a i njime su zahvaćene i institucije i akteri i procesi političkog sustava EU-a (Schmitter, 2000; Hix, 2004). Na razini parlamenta demokratski deficit iskazuje se u jazu između zastupnika u Europskom parlamentu i njihovih *constituencies* – izbornih baza, u često negativnoj selekciji zastupnika (kvalitetniji zastupnici natječu se za nacionalne parlamente, a “restlovi” se pokušavaju uhljebiti u Strasbourgu) i lošoj reputaciji parlamenta kao “putujućeg cirkusa” razapetog između triju lokacija – Strasbourga, Luxembourga i Bruxellesa. Neujednačen način izbora europskih parlamentaraca, koji ovise o nacionalnom izbornom sustavu i o retribuciji na razini nacionalnog parlamenta, bitno kondicionira učinak i osjećaj odgovornosti europskih zastupnika.

Način glasovanja također određuje ponašanje aktera: nije svejedno je li zastupnik u Europskom parlamentu izabran na glasovanju na kojem je odaziv bio svega 16% biračkog tijela, kao u Poljskoj 2004, ili 97% birača, kao u Nizozemskoj gdje je glasovanje obvezno i smatra se građanskom dužnošću u smislu koncepcije aktivnog građanstva, a ne samo pasivnog uživanja građanskih prava (Grubiša, 2006).

Demokratski deficit u drugim tijelima dosad se iskazivao kao birokratski sindrom, unatoč uvođenju velikog broja aktera u procese odlučivanja kroz komitološki podsustav. Zbog toga su u Ustav unesene formulacije o demokratskom životu Unije, o čemu govori VI. poglavlje prvog dijela. Tako je člankom I-45 bila predviđena obveza Unije da poštuje načelo jednakosti svih svojih građana, kojima mora biti zajamčena jednaka pažnja u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama. Time je načelo dobre administracije (*good administration*) dignuto na rang ustavne obveze Unije prema svojim građanima. Dosadašnje odredbe iz poslovnika i pravilnika koji obvezuju administraciju EU-a, ali i njene dužnosnike, dobile su ustavnu potvrdu i snagu. Temeljna načela rada administracije EU-a tako su ugrađena u ovaj Ustavni sporazum, što inače nije praksa kod modernih ustava. Ta su načela, inače, sastavni dio kodeksa ponašanja svih tijela Unije i čine sustav dobre vladavine – *good governance* kao poželjnog modela političkog upravljanja u EU-u.

U Ustav su bila ugrađena dva demokratska načela: predstavnička demokracija i participativna demokracija. Prema Ustavu, funkcioniranje cijele Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji: građani su neposredovano predstavljeni na razini Unije u Europskom parlamentu, dok su države članice predstavljene u Europskom vijeću. Time je još jednom naglašena ambivalentna priroda EU-a kao sustava kojemu su u temelju ne samo građani već i kolektivni entiteti kao što su države članice. No sada Ustav ističe da su te vlade, koje preko svojih šefova vlada ili državnih poglavara predstavljaju zemlje članice, sa svoje strane demokratski odgovorne svojim nacionalnim parlamentima i svojim građanima. To nije dovoljno da ih *eo ipso* smatramo demokratskima, ali je njihovo funkcioniranje ipak podložno stalnom preispitivanju i polaganju ispita demokratske odgovornosti.

Načelo participativne demokracije operacionalizirano je pravom građana da sudjeluju u demokratskom životu Unije: odluke moraju biti donesene na što otvoreniji način i što bliže razini građana, a tome moraju pridonijeti i političke stranke izražavanjem volje građana i formiranjem “europske političke svijesti”. Iako samo deklarativna, odgovornost političkih stranaka presudna je za funkcioniranje demokracije u EU-u. To znači da svaka politička stranka mora imati i svoju jasnu EU-agendu i svoje prioritete i preferencije na europskom planu, što pogoduje stvaranju jednog od najvažnijih *networka* neophodnih za funkcioniranje EU-a.

Participativna demokracija dosad je bila *tabula rasa* u EU-u. O njoj su govorili samo teoretičari demokracije i kritičari demokratskog deficita, no nitko nije poku-

šao, čak ni u obliku prijedloga, razraditi model primjenjiv na EU. Ustavni sporazum stoga je sumirao raspravu na Europskoj konvenciji uvođenjem posebnog članka koji se odnosi na načelo participativne demokracije (članak I-47). Načelo je operacionalizirano četirima odredbama:

prvo, institucije će, odgovarajućim sredstvima, pružiti građanima i njihovim predstavničkim udrugama prigodu da očituju svoja gledišta i javno izmijene mišljenja na svim područjima djelovanja Unije;

drugo, institucije se obvezuju da će zadržati otvoren, transparentan i redovan dijalog s predstavničkim organizacijama građana i s civilnim društvom;

treće, Europska komisija pokrenut će široke konzultacije sa svim zainteresiranim strankama da bi osigurala koherentnost i transparentnost djelovanja Unije;

četvrto, građanima je dana mogućnost i da sami pokrenu političku inicijativu za implementaciju Ustava i pokretanje zakonodavne mašinerije, koja je dosad bila isključiva prerogativa Komisije. Za realizaciju te odredbe, koja predviđa minimum od jednog milijuna građana iz “značajnog broja” država članica, Komisija će morati predložiti poseban zakon koji će odrediti proceduru i uvjete za takvu inicijativu i, posebice, definirati taj minimalni broj država članica iz čijih redova moraju biti građani koji pokreću inicijativu (usp. Ziller, 2007).

Nažalost, nije prošao prijedlog uvođenja referendumskog odlučivanja građana što ga je podnijela jedna od radnih skupina koju je osnovala Europska konvencija. Taj je prijedlog sadržavao formulu referendumskog odlučivanja na tri razine: prvo, na razini potvrđivanja Europskog ustava u obliku mandatnog referenduma; drugo, na razini ustavnih i zakonskih promjena kojima bi se težište promjene sustava definitivno spustilo na razinu građana i, treće, uvođenjem fiskalnog referenduma, omogućujući tako odlučivanje građana o javnoj potrošnji EU-a, po uzoru na neke oblike “fiskalne participacije” švicarskih građana u okviru švicarskih kantona (Feld i Kirchgaessner, 2004; Bonde, s.a.).

Osnovni elementi deliberativne demokracije prisutni su u procesima donošenja odluke na razini institucija EU-a, kroz uključivanje interesnih *networka*, neovisnih eksperata i velikog broja stalnih i *ad hoc* odbora. Tvrdnja da tijela EU-a koriste metode deliberativne demokracije nije nova. O tome su pisali još Elster, Benhabib i Cunningham, koji se slažu oko definicije deliberativne demokracije kao normativne koncepcije u kojoj se odluke donose nakon svestranog iznošenja argumenata i na osnovi propitivanja o temeljima i uvjetima samog udruživanja, uz sveobuhvatnu raspravu o razlozima opredjeljenja i vrijednostima koje su na stolu, uz neprestano traganje za konsenzusom radi izbjegavanja konfrontacije i konflikta (Kaningem, tj. Cunningham, 2003). Doista se odluke u EU-u donose kroz složen sustav neprestanog pregovaranja, u pomanjkanju autoritativne distribucije moći i njenog distributora. No prerano je u ovom trenutku govoriti o nekom razrađenijem modelu de-

liberativne demokracije, pogotovo što cijelom političkom sustavu EU-a nedostaje bitni element deliberativne demokracije po mišljenju Habermasa – a to je javnost (Habermas, 2008). Ali se isto tako ne smiju previdjeti elementi deliberativne demokracije *in statu nascendi* koji se naslanjaju na ono što Donald Hancock naziva “korporativističkom demokracijom Europske unije” koja se tako približava modelima funkcionirajuće korporativističke demokracije poput onih u skandinavskim zemljama. Deliberativna demokracija će, izrijeком, tek doći na dnevni red EU-a, jer su njezini elementi već prisutni u načinu donošenja odluka u EU-u. Tek će detaljnijom razradom sva ta tri aspekta demokracije – predstavničkog, participativnog i deliberativnog – demokratski deficit biti otklonjen iz EU-a. Tek će daljnji proces revizije Ustava, koji mora proći ratifikaciju u zemljama članicama, otvoriti mogućnost da se ta prva dva elementa demokracije – izborni i participativni – počnu primjenjivati.

2. Zvonko Posavec i konstitucionalizacija Europe

Ovom prigodom valja spomenuti da je konstitucionalizacija demokracije u EU-u postala jednom od glavnih tema europske političke znanosti, odnosno onog dijela politologije koji se bavi europskim studijima (politička teorija europske integracije, politički sustavi Europske unije i javne politike EU-a). Razvoj europskih studija, i kao dijela komparativne politike i kao posebnog, interdisciplinarnog područja, kasni u nas u prosjeku oko deset godina iza postkomunističkih zemalja. (Europski studiji su, primjerice, uvedeni u *curriculum* politologije na sveučilištima u Pragu, Budimpešti i Varšavi već 1993, a kod nas, na Sveučilištu u Zagrebu, tek 2003.)

Najveća zasluga za uvođenje europskih studija u politološki *curriculum* pripada, nedvojbeno, Zvonku Posavcu, političkom filozofu i politologu čiji opus obuhvaća širok registar tema i preokupacija. Jednakovrijedna je bila i inicijativa profesora Davora Rodina za uvođenje prvog poslijediplomskog, magistarskog studija “Hrvatska i Europa”. U okviru tema kojima se Posavec bavio, u rasponu od demokracije do konstitucije političke zajednice, značajno mjesto zauzima problematika europske integracije i budućnosti Europske unije. Nije ga rasprava o Europskom ustavu, koja se vodila u Europi od 2000. do 2004. godine, navela da se uključi u raspravu o budućem karakteru konstitucionalizirane Europe, već su to bile njegove preokupacije još 1991, u jeku rasprave o osnivanju Europske unije.

Hoće li Europska unija sa svojim ustavom postati novi tip federacije, ovisi o tome hoće li se uspjeti izgraditi stabilan federalni balans u uvjetima kada tradicionalna savezna država nije model koji bi mogao biti orijentir budućoj europskoj federaciji (Posavec, 1991). Stoga se Europska unija mora misliti, piše Posavec, kao novi tip federacije koji će zbog različitih tradicija u izgradnji europskog federalizma morati svojim članovima ostaviti velik prostor individualnosti. Hoće li takav novi tip federacije uspjeti, velikim dijelom ovisi i o razvoju europskog ustavnog sudstva,

čija se zadaća ne može svesti samo na odstranjivanje proturječnih sporova među članicama, nego će se njegova djelatnost morati usmjeriti prema razvitku i očuvanju stabilnog federalnog balansa.

Kao što sada znamo – a Posavec je to pisao još 1991. godine anticipirajući i raspravu o Europskom ustavu i izgradnji europskog ustavnog poretka – ustav koji se dugotrajno i mukotrпно rađao na kraju nije stupio na snagu, iako je svečano potpisan 2004. godine.

Posavec je prigrlio doprinos raspravi o Europskom ustavu koju su pokrenuli Werner Weidenfeld i Peter Graf Kielmansegg kao vodeći članovi radne grupe koja je sebi dala znakovito ime – radna grupa “Europski ustav”, a koji su 1991. godine u zajedničkom dokumentu pod nazivom “Kakvo ustrojstvo Europe: prijedlozi za daljnji institucijski razvoj Europske zajednice” trasirali glavna pitanja koja će se ponavljati u raspravi nakon Laekenske deklaracije 2001. godine sve do usvajanja Europskog ustava (Weidenfeld, 1991).

Posavec je već tada naznačio i drugi glavni problem koji će se pojaviti u procesu konstrukcije te nove političke zajednice koja će ostati “sve tješnja unija” unatoč vizijama skupine pod imenom Europski ustav, a kojoj su se pridružili i Ulrich Everling, Meinhard Hilf Hermann Lübbe, Werner Maihofer i Joseph Rovan. To je problem demokracije, koji će po Posavcu predstavljati velik, ključni izazov Europskoj uniji. Posavec navodi da se, općenito, smatra da se demokracija može ozbiljiti samo u malim zajednicama. To je mišljenje tijesno povezano s predodžbom o grčkom polisu i ono se održalo sve do naših dana. Taj tip demokracije nije poznavao predstavništvo i građanin je sam važio kao zakonodavac. U toj koncepciji demokracije demokratsko predstavničko tijelo bilo je samo donajbolji, ali nikada najbolji oblik demokracije (Posavec, 1991).

Posavec s pravom ističe da su tek očevi američkog ustava otkrili predstavništvo ne kao donajbolje demokratsko sredstvo, nego kao najbolji oblik demokracije. Mnogobrojni su bili razlozi nastanka tog tipa demokracije, no važno je da je s američkom konstitucijom prvi put velika država organizirana prema demokratskim principima. Usprkos uspješnom demokratskom rješenju u SAD-u mora se imati u vidu da su europske države nešto potpuno drugo. Svaka od njih ima svoju stoljetnu tradiciju, kulturu i jezik. Posavec postavlja ključno pitanje: mogu li se pravila parlamentarnog sustava vlasti jednostavno proširiti a da se ne izgubi njihova supstancija?

Europska unija u nastanku ne može se osloniti na neke dane uzore, pa ipak Posavec drži da ona može biti samo demokracija kao federacija demokracija. Zapravo, postulati demokracije i federalizma samo su dvije strane jedne te iste medalje. Ne samo da primjena supsidijarnog načela mora biti omogućena ograničenjem većinskog načela u korist načela konsenzusa nego se moraju dodijeliti veća prava članovima Unije u postizanju demokratskog legitimiteta.

Morat će se, procjenjuje Posavec, u osnovi kombinirati dva načela u stvaranju legitimiteta Europske unije: jedan put ići će od pristanka pojedinih članova Unije, a drugi će morati ići direktno od građanstva Europe. U tom smislu mora se razvijati svijest građanstva Europe, ma kako to bilo teško zamislivo, da političko tijelo (*body politic*) Unije može djelovati i da je sposobno za djelovanje. Samo na toj osnovi može se birati Europski parlament koji će biti opskrbljen svim parlamentarnim pravima i koji će biti odgovoran građanima.

Politički poreci ne nastaju na stolovima za crtanje, kako je svojevremeno rekao Edmund Burke, nego ih moramo pustiti da sami nastanu u korak-po-korak konstruktivnom inženjeringu, kako će to reći Karl Popper (u knjizi *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*). No proces europske integracije ne može se nastaviti bez hrabrosti i vizionarstva, za što se zalaže Posavec. Njegova je pozicija, nasuprot pragmatičnom Popperu, pozicija vizionara koji Europu želi ujediniti na temelju načela, vrijednosti i intelektualnog konsenzusa o tim načelima. Baš kao što je češki kralj Jirži Podjebradski htio ujediniti, u doba renesanse, Europu kroz jedan zajednički Senat; kao što je William Penn to htio učiniti kroz europski parlament, a Kant i kasnije Mazzini kroz jednu europsku konstituantu. Takav je i Posavčev konstitucionalistički pristup, koji se, nažalost, nije oplodotvorio u ovih dvadeset godina otkada su te prve ideje o jednoj novoj europskoj konstituenti iznesene.

No ostaje glavni problem koji je naznačio Posavec, a to je problem demokracije. To je i glavna Posavčeva preokupacija – problem demokracije u Europskoj uniji. Tu valja istaknuti i jednu praktičnu dimenziju Posavčeva zalaganja za konstitucionalizaciju europske integracije. Devedesetih godina u Hrvatskoj, nakon proglašenja neovisnosti i međunarodnog priznanja Hrvatske, vodeća je politička paradigma zagovarala povratak Hrvatske Europi, kojoj smo oduvijek pripadali kulturno, religijski i identitetski, pa i kao dio vojnog obrambenog pojasa protiv osmanske ekspanzije. No ta paradigma uključivala je retrospektivnu europeizaciju Hrvatske, to jest povratak europskoj kući bez potrebe prilagođavanja novim odnosima koji su u međuvremenu nastali u Europi.

To je značilo da se nakon pada komunizma, pod utjecajem nacionalističke ideologije, stvorila anakrona predodžba o Europi i Europskoj uniji – pod Europskom unijom podrazumijevala se jaka Europa nacionalnih država i imperija kojima je Europska unija samo jedan politički i vojni okvir koji stoji na granici prema drugim, neeuropskim civilizacijama, po šablona koju je ponudio Huntington u svojoj knjizi o sukobu civilizacija. Takvoj Europi kakvoj geopolitički pripadamo ne treba se prilagođavati, pa je tako Hrvatska izgubila dragocjene godine jer se opirala priključivanju drugim istočnoeuropskim zemljama koje su se pripremale za ulazak u članstvo Europske unije. Tako je 1992. Hrvatska odbila ući u Višegradsku skupinu, držeći da je ona već u predvorju Europske unije; nije željela s tim zemljama, za-

ostalijima od nas, ulaziti ni u kakve saveze. Jednako tako Hrvatska je odbila ući i u CEFTA-u 1995. godine, a taj se anakroni izolacionizam, uz pogrešnu predodžbu o našoj urođenoj okcidentalnosti, reflektirao i u kulturnoj i edukativnoj izolaciji.

U svojim kasnijim radovima, posvećenima Europskom ustavu, Posavec (2006) iznosi dvojbu koja je tada predmetom politološkog diskursa, posebice u Njemačkoj, u kojoj je jak pokret za konstitucionalizacijom Europske unije (Weiler, Wessels, Weidenfeld, Habermas, Grimm, Häberle, Ulrich Beck, da spomenem samo njih). Iako se pojam ustava povezuje s državom, a budući da EU nije država i da ne postoji europski narod, ustav se može pričiniti ne samo nepotrebnim već i suvišnim. No Ustav ima, danas, daleko šire značenje, zaključuje Posavec. Ustav je javni proces koji je poticaj, ali i izraz vrijednosnog poretka. Ustav nije, kako kaže Häberle, a Posavec se s njime slaže, samo pravni tekst ili normativna zbirka pravila, nego i izraz kulturnog razvojnog stanja, sredstvo kulturnog samoprikazivanja naroda, zrcalo njegove kulturne baštine i temelj njegovih nada, pa je stoga vodič ne samo za pravnike već u prvom redu za građane. Perspektivu i politiku jedinstvenog stvaranja Europska unija može zadobiti samo aktom koji određuje smjernice njezina daljnjeg razvitka. No problem je, naravno, u demokratskoj legitimaciji. U originarnim političkim zajednicama pitanje legitimiteta je razvidno: u derivativnoj političkoj zajednici kakva je Europska unija pitanje demokratskog legitimiteta nerazrješivo je, jer ne postoji "europski narod", ne postoji europska politička javnost, već postoji pluralizam naroda (i nacionalnih država) i segmentirana politička javnost. Stoga se postavlja pitanje, bitno i za Posavca: je li Uniju uopće moguće demokratski konstituirati?

Demokracija se ne može svesti samo na parlamentarizam i izbor parlamentara. I sam parlamentarni proces temelji se na društvenom procesu posredovanja interesa i reguliranja sukoba, koji dijelom rasterećuje parlament, a dijelom ga i omogućuje. Te intermedijalne strukture u društvu, civilno društvo i njegovi mehanizmi artikulacije političkoga, ne ovise samo o sadržaju ustava, nego o postojanju vanjskih uvjeta u kojima on treba biti učinkovit. Demokratski oblici političkoga ponašanja ne ovise samo o sadržaju ustava, nego i o postojanju vanjskih uvjeta u kojima on treba biti učinkovit, pa stoga uspjeh nekog ustava – a to se posebice odnosi na demokratski ustav – leži u proklamiranju glavnih okvira demokratskog procesa i o rasporedu kompetencija institucija, ali i u "demokratskoj supstanciji", a ona se realizira cjelokupnom povezanošću i interakcijom svih segmenata društva. Zato Kaldor i Vejvoda (1999) govore o "substantial democracy" koja se ne može mjeriti samo demokratskom legitimacijom institucija i rasporedom kompetencija, već je proizvod intrerakcije institucija i njihovih što preciznije utvrđenih kompetencija, inovativne motivacije aktera da prevladaju ograničenost tih institucija. S time je povezana povratna sprema (*feed-back*) s vrijednostima i pravilima – normama – koje

cijeli politički sustav određene politeje (političke zajednice) proizvodi. Posavec se uglavnom slaže s Habermasom i Grimmom da Europska unija ni u kojem slučaju ne smije biti promatrana ili pogrešno shvaćena kao “nedovršena nacija” ili kao “nepotpuna savezna država”, nego kao nov povijesni kozmopolitski projekt; u tome se Posavec slaže i s Beckom (Posavec, 2006). Posavec će to potvrditi i u svojem pogovoru Habermasovim *Esejima o Europi* iz 2008. (s prilogima Dietera Grimma i Hansa Vorländera, koje je Posavec kao priređivač prijevoda uključio radi predstavljanja cjeline rasprave hrvatskim čitateljima).

Na kraju, Posavec će u svojim razmatranjima o dvojbi neposredna ili predstavnička demokracija zaključiti (Posavec, 2011) da predstavnička, dakle parlamentarna demokracija predstavlja stalnu napetost između nositelja vlasti, odnosno “ureda” (*Amtsgedanke*, po uzoru na Wilhelma Hennisa, 1962)¹ i demokratskih prava građana da sudjeluju u donošenju odluka od općeg značenja. Koji će se oblik pritiska organizirati u odnosu na nositelje “ureda”, odnosno vlasti tehničko je pitanje. Demokraciji su na raspolaganju ne samo redoviti i vremenski određeni izbori nego i razni oblici neposrednog demokratskog djelovanja. Upravo to se događa i nositeljima “ureda” u Europskoj uniji, iako o tome Posavec ne govori eksplicitno, a razne oblike neposrednog djelovanja valja, u slučaju EU-a, nadopuniti i raznim oblicima participativnoga demokratskog djelovanja.

Vraćajući se Posavčevoj ulozi u promicanju europskih studija, valja još jednom istaknuti da su (što smo već spomenuli) u Hrvatskoj tek 2003. državne vlasti (u konkretnom slučaju Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, s Gvozdenom Flegom na čelu) prihvatile inicijativu da se na hrvatska sveučilišta uvedu predmeti kao što su europsko pravo i europska politika. Kasnili smo u tome ravno deset godina, pa nije čudno ni što kasnimo deset godina za tim zemljama s ulaskom u EU. I tu valja spomenuti Posavčev doprinos: on je jedan od rijetkih politologa koji je uvidio da se izučavanje europskih integracija mora izvući iz dominacije discipline međunarodnih odnosa i konstituirati kao poseban studijski predmet i posebno, interdisciplinarno područje. Njegovim zalaganjem uveden je 2003. na Fakultet političkih znanosti kolegij “Procesi europskih integracija”, iz kojega se kasnije razvila čitava lepeza predmeta kao što su “Politička teorija europske integracije”, “Politički su-

¹ Pri čemu princip demokracije pripisuje svakom građaninu slobodno sudjelovanje u zajedničkim političkim poslovima i to pravo formulira u misaonoj figuri narodnog suvereniteta, dok “princip ureda” govori o tome da se sva ovlaštenja obveznog odlučivanja za druge moraju, prvo, vršiti ne iz vlastitog prava, već iz prenesene punomoći; drugo, ovlaštenje obveznog odlučivanja za druge pravno je ograničeno, jer je ideja “ureda” nespojiva s neograničenom slobodom djelovanja; treće, nositelj “ureda” ne može mijenjati određene “urede” kojem je cilj opće dobro i, četvrto, onaj tko je opunomoćen da djeluje za druge, također je podvrgnut odgovornostima, a s tim idu i dužnosti.

stav EU-a”, i “Javne politike EU-a” kao jezgra nove subdiscipline, europskih studija. Kao dekan Fakulteta političkih znanosti u razdoblju 2002-2004. on je promovirao tu agendu i zaslužan je za europeističku orijentaciju ovoga fakulteta i hrvatske politologije, koju mlađe generacije danas mogu sa zadovoljstvom nastaviti i razvijati. Stoga mu, prije nego što se upustimo u aktualne dvojbe o problemu demokracije u Europskoj uniji, treba i na tom planu odati dužan *hommage*.

3. Politička alijenacija kao glavni problem Europske unije

Pitanje je koliko je demokratski deficit realni problem Europske unije, a koliko je to plod, opet, jedne od čestih krivih predodžbi (*misperception*) kada je riječ o Europskoj uniji. Ako je riječ o *derivativnoj zajednici* kao što je Europska unija, i to zajednici koja je izgrađena od demokratskih *politeja*, onda su njezine demokratske performanse ipak znatno više – i bolje od sličnih oblika integracije kao što su to bili EFTA, CEFTA ili NATO (kao oblik međunarodne političko-sigurnosne zajednice). Moravcsik (2002) i Schmitter (2000) ne vide demokratski deficit kao glavni problem političkog deficita Europske unije. Nasuprot demokratskom deficitu nedvojbeno se, na drugoj strani vage, učvrstio “birokratski suficit”. Ali ni to nije problem u odnosu na stvarni problem Europske unije – a to je *politička alijenacija*, pri čemu mislimo na otuđenost građana u odnosu na Europsku uniju kao cjelinu – na njezine ciljeve, vrijednosti, ideje i, konačno, konkretnu praksu. Politička alijenacija fenomen je moderne politike koji se u zapadnim demokracijama osjetio nakon “kraja povijesti” (da parafraziramo Fukuyaminu nezgrapnu sintagmu) – nakon pobjede demokracije nad komunističkim autoritarnim sustavom i ideologijom, kako kaže Schwarz (2007). No politička se alijenacija pojavila mnogo ranije, kao rezultat krize građanskog društva još potkraj šezdesetih, o čemu svjedoče i radovi Olsena Marvinina (1968) te Ade Finifter (1970).

Očitovala se u četiri pojavna oblika: prvo, kao *politička nemoć*, kao individualni i grupni osjećaj da se ne može utjecati na djelovanje vlade, odnosno izvršne vlasti; drugo, kao *politička besmislenost*, kao percepcija, opet pojedinca i skupine, da su političke odluke nejasne i nepredvidive; treće, kao *politička izvannormiranost*, opet kao percepcija da se norme ili pravila namijenjena upravljanju političkih odnosa općenito ne poštuju i da je skretanje s predviđenog i propisanog ponašanja uobičajena pojava; i, četvrto, kao *politička izolacija*, kao odbacivanje političkih vrijednosti i pravila koja su općeprihvaćena, na razini formalnih deklaracija, od strane drugih članova društva. Uostalom, najočitija konzekvenca političke alijenacije upravo je glasačka apstinencija ili protestno glasovanje, što i jest fenomen EU-a posljednjih godina.

Europski građani, na kojima Maastrichtski ugovor gradi složenu institucionalno-političku arhitekturu Europske unije, još uvijek su udaljeni od europskih insti-

tucija i procesa europske integracije, a najbolji pokazatelji za to su referendum i Ugovor za Ustav iz 2005. (Francuska i Nizozemska) i referendum o Lisabonskom ugovoru iz 2007. (Irska), kao, uostalom, i rezultati glasovanja za Europski parlament 2004. i 2009. godine. Na osnovi rasprave koja se povela nakon tih referenduma mogli bismo zaključiti da se razlozi udaljenosti europskih građana od europskih institucija mogu sažeti u dvije vrste razloga, *objektivne* i *subjektivne* (Grubiša, 2011).

A) Razlozi objektivne naravi

Izdvojit ću ovdje četiri glavna razloga koja, po mom sudu, uzrokuju i produbljuju udaljenost europskih građana od europskih institucija. Na prvom je mjestu (A1), svakako, sam nadnacionalni karakter Europske unije i njezin smještaj na najvišu razinu političkog života. Unatoč fenomenima globalizacije i medijizacije politike Europska unija je sa svojim institucijama još uvijek najudaljenija politička tvorba od građana, na samom vrhu europskog višerazinskog konstrukta.

Riječju, ona je daleko od očiju i od interesa javnosti u državama članicama, iako mediji detaljno prate ono što se zbiva u institucijama i tijelima EU-a. No to što se događa od slabog je interesa za građane, koji su naviknuti, u fazi medijskog bombardiranja i spektaklizacije politike, na političke senzacije i gladijatorizaciju politike i svih njezinih patoloških oblika: demagogije, hipokrizije, manipulacije, korupcije, paranoidizacije i političkog nasilja. U takvom mehanizmu formiranja javnog mnijenja, ono što se događa u institucijama i tijelima EU-a može djelovati tek kao dosadna birokratska igra.

Na drugom je mjestu (A2) sam način funkcioniranja Unije, zasnovan na stalnom pronalaženju ravnoteža i kompromisa, uslijed čega dolazi i do prepletanja ovlasti i do konsenzualnog i deliberativnog odlučivanja, gdje su konflikti smanjeni na minimum. Tamo gdje nema konflikta, odnosno tamo gdje se konflikt uspješno transformira pregovaranjem u kooperaciju – nema životnih sokova, nema safta političkog života koji bi mogao biti zanimljiv vanjskom promatraču, osim ako on ne pripada nekoj privilegiranoj ekspertnoj skupini ili epistemičkoj zajednici.

Na trećem je mjestu (A3) skroman učinak Europske unije na vanjskopolitičkom planu, njezina neefikasnost u svjetskim krizama, počevši od neadekvatne reakcije na jugoslavensku krizu početkom devedesetih godina prošlog stoljeća pa sve do skromnog sudjelovanja u međunarodnim mirovnim operacijama, ne samo fizički nego i u smislu sudjelovanja u strateškom odlučivanju. Uz to idu i slabi rezultati u suzbijanju transnacionalnog kriminaliteta, terorizma i korupcijskog mijazma koji je zahvatio svijet početkom ovoga stoljeća

Na četvrtom je mjestu (A4) pluralizam centara odlučivanja u Europskoj uniji, počevši od raspršenosti tzv. europskih prijestolnica (Bruxelles, Strasbourg, Luxem-

bourg) i lokaliteta institucija i tijela EU-a, koji iako predstavljaju jamstveni sustav za sprečavanje centralizacije moći i za otklanjanje eventualnog autoritativnog sindroma, građanima odnosno državljanima država članica, naviknutim na preciznu fokalizaciju moći u vlastitim državama, izgledaju kao skup brbljaonica, supsidijarnih izvora političkih prihoda i alternativnih političkih karijera koje dio političke kaste ne može ostvariti u svojoj zemlji.

B) Razlozi subjektivne naravi

I razlozi subjektivne naravi mogu se grupirati u četiri skupine:

- na prvom su mjestu (B1) razlozi vezani uz kvalitetu i ponašanje europskih institucija;
- na drugom su (B2) razlozi vezani uz kvalitetu i ponašanje nacionalnih političkih autoriteta;
- na trećem su (B3) razlozi vezani uz ponašanje europskih medija;
- na četvrtom (B4) leže razlozi vezani uz ponašanje i stavove samih građana.

Te četiri skupine razloga valja posebno raščlaniti. Kad je riječ o razlozima vezanim uz kvalitetu i ponašanje europskih institucija (B1), onda se među njima mogu razabrati:

- u prvom redu, nedostatak ili rijetkost karizmatskih ličnosti u okviru europskih institucija. Dovoljno je personalizirati taj problem na primjerima Hermanna van Rompuya, predsjednika Europskog vijeća, barunice Catherine Ashton, visoke predstavnice za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, i Manuela Barrosa, predsjednika Europske komisije. Izbor ključnih osoba na čelo EU-a uvijek se obavlja u dogovoru nacionalnih birokracija, odnosno vrha nacionalnih političkih kasti. Rezultat je kompromis koji može izgledati kao namjerni pokušaj depersonalizacije politike, ali u uvjetima visoke medijske izloženosti političara ovaj slučaj bljedunjavih političara na vrhu EU-a djeluje kao kontrapunkt u odnosu na kako-tako jake ličnosti na nacionalnoj razini;
- druga skupina razloga, vezana za kvalitetu i ponašanje europskih institucija, leži u ograničenoj sposobnosti, a faktički nesposobnosti, europskih političkih stranaka da zauzmu ulogu generatora europske političke svijesti;
- treća skupina razloga leži u gravitiranju europskih političara još uvijek prema vlastitom javnom mnijenju, a “europska karijera” doživljava se tek kao tranzicijska faza ili utješna nagrada za neuspjeh u političkoj areni vlastite zemlje. Takvo ponašanje obilježeno je, nerijetko, nacionalističkom konotacijom istupa i intervjuja tih eksponenata europskih institucija u vlastitoj zemlji i pred auditorijem u svojoj zemlji;

- na četvrtom je mjestu netransparentnost procedura odlučivanja: deliberativna metoda odlučivanja najsloženija je i najnetransparentnija, a ona dominira na najvišoj razini europskog višerazinskog odlučivanja; i, konačno,
- na posljednjem mjestu u ovoj skupini subjektivnih razloga može se spomenuti raširena percepcija o demokratskom deficitu većem nego što on stvarno jest, na temelju očitog demokratskog deficita u prvoj, ekonomskoj fazi europske integracije.

U drugu skupinu subjektivnih razloga (B2) pripadaju oni vezani uz kvalitetu i ponašanje nacionalnih političkih autoriteta:

- na prvom je mjestu skromno poznavanje aktivnosti i institucionalnih mehanizama Unije od strane značajnog dijela političke klase, a posebno vodećih garnitura, što možemo nazvati fenomenom političke ignorancije u odnosu na mehanizme i labirinte Europske unije (u što nije, priznajemo, lako proniknuti ni političkim ekspertima koji se ne bave europskim studijima);
- na drugom je općenita odsutnost, koju često podržavaju i europske institucije, europske pedagogije usmjerene na prosvjećivanje građana o tome zašto i kako iskoristiti potencijal odlučivanja na europskoj razini. U odnosu na “politiku ignorancije” tu ćemo odsutnost djelovanja nazvati “politikom neobrazovanosti”;
- na trećem je tendencija nacionalne vladajuće klase da Bruxellesu imputira težinu i odgovornost nekih političkih odabira te da, nasuprot tome, sebi pripíše zasluge za one političke odabire koji rezultiraju kao prihvatljive i poželjne opcije za one kojima se vlada. Taj bismo nedostatak mogli nazvati “politikom hipokrizije”;
- na četvrtom je mjestu prilično proširena praksa diskreditiranja Unije u ime lokalizama, nacionalizama, populizama, lažnih ideologija i antieuropeizama, što bismo mogli nazvati “politikom laži”;
- i, konačno, na ovom mjestu u ovoj skupini subjektivnih razloga valja spomenuti i veliku krizu kredibiliteta vlada nekih zemalja koje Europsku uniju doživljavaju kao protivnika ili samo rivala, na ekonomskom, političkom, ali i ideološkom planu, čime se afirmiraju politike inspirirane interesima malobrojnih elita u tim zemljama, a što izaziva reperkusije u javnom mnijenju u državama članicama, koje reagiraju zahvaljujući i parcijalnim interesima jednog dijela svoje vladajuće kaste logikom podijeljene lojalnosti i ponašanjem *homo duplexa*. Takvu ćemo politiku nazvati, uvjetno, “politikom neodgovornosti” ili politikom dvostruke lojalnosti (fige u džepu).

Treća skupina subjektivnih razloga (B3) vezana je za ponašanje europskih medija. Redukcija medija u javnom vlasništvu i koncentracija nakladništva na komercijalne sadržaje i na neposredno lukrativne izdavačke pothvate šteti tzv. “ozbiljnoj

politici” uopće, ali će najviše naškoditi baš politici na najvišoj razini, koja nije komercijalno isplativa ni tržišno utrživa. Uz to ide i slab interes medija za europske teme, osim ako se ne odnose na izuzetno krizne situacije ili eksternacije nacionalnih političkih ličnosti. Pritom je paradoksalno da je upravo Bruxelles sjedište najveće dopisničke zajednice, s više od dvije tisuće akreditiranih novinara prigodom zasjedanja Europskog vijeća. Treći razlog “medijskog deficita” vezan je uz aproksimaciju informacija i pogrešne indikacije institucija, tijela i mehanizama odlučivanja, što rezultira konfuzijom koja, nerijetko, i u ozbiljnim medijima obiluje primjerima brkanja Europskog suda pravde s Europskim sudom za ljudska prava, ili čak Europskog vijeća s Vijećem Europe (kao i u tri izdanja dosad jedinog Leksikona Europske unije objavljenog u Hrvatskoj). Na posljednjem je mjestu, iako ne po značaju, minimalna pozornost što je nacionalni mediji posvećuju povijesnim, kulturnim, socijalnim i političkim aspektima drugih zemalja, uz jačanje pojave provincijalizma (parohijalizma) i zatvaranje u vlastite sužene okvire s minimumom komunikacije s kulturama i politikama drugih zemalja u toj istoj Europskoj uniji.

Četvrta skupina razloga vezana uz subjektivno ponašanje aktera (B4) odnosi se na ponašanje i stavove samih građana. U prvom redu, jedan od glavnih razloga udaljenosti građana od europskih institucija, a uzrokovan subjektivnim ponašanjem i stavovima građana, jest stanje izgubljenosti građana u razumijevanju naravi Unije i neprozirnosti, raznih kontradiktornosti i instrumentalizacije (manipulacije) političara i medija. Na drugom je mjestu nepripremljenost u procjeni povezanosti zakonodavne aktivnosti Unije s različitim aspektima njezina svakodnevnog života (sloboda, okoliš, monetarna stabilnost, blagostanje). Na trećem je mjestu inercija političkog ponašanja (autoritativnog modela) i nedostatnost civilnog i kulturnog angažmana građana. Na četvrtom je tendencija da se odgovornost za probleme i socijalno-političke i ekonomske disfunkcije traži što je moguće više na hijerarhijskoj ljestvici i osporavanje Unije zbog njezinih navodnih miješanja u unutarnje poslove nacionalnih država ili pak odsutnosti miješanja (npr. kao u slučaju irskog prigovora da bi Lisabonski ugovor mogao dovesti do jedinstvenih poreza, što je u drugim društvima, koja drže da su njihovi porezi pretjerani, itekako poželjno). Među razlozima subjektivne naravi koje valja pripisati samim građanima na kraju je i otpornost u percipiranju dimenzije europskog građanstva kao najvišeg stadija, dakle i najobuhvatnijeg, onoga pluraliteta statusa koji veže samog pojedinca na različite i progresivne razine višerazinskog političkog sustava Europske unije.

Svi naznačeni objektivni (A1-A4) i subjektivni (B1-B4) razlozi upućuju na još jedan deficit koji ugrožava projekt europske integracije: deficit građanske svijesti, koji doista možemo nazvati i *političkim deficitom par excellence* Europske unije, u kojemu se prelamaju i sažimaju i svi ostali defeciti. Sami pak potencijalni subjekti tog novog socijalnog i političkog statusa, europski građani, mogu se stoga blohovski označiti kao “još ne-građani”.

4. Demokracija u Lisabonskom ugovoru

Lisabonski ugovor, kao “*Ersatz-ustav*” preuzima glavne ideje Ustava za Europu o demokraciji kao “supstantivnoj vrijednosti” cijele Unije. Tako se u prvom Naslovu, u članku 2, Unija zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, uključujući i prava osoba koje pripadaju manjinama. Te su vrijednosti zajedničke svim državama članicama u društvima u kojima prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost među ženama i muškarcima.

Članak 3 istoga Naslova određuje i cilj Unije, a to je promicanje mira, njezinih vrijednosti (koje su taksativno nabrojene u članku 2) i *well-being of its peoples*. Na temelju toga mogli bismo iznijeti i neke dvojbe o hijerarhiji vrijednosti: nedvojbeno je da je “ljudsko dostojanstvo” univerzalna vrijednost, koju je još renesansni politički manifest Pica Della Mirandole (*De dignitate homini*) postavio u prvi plan. No sloboda i jednakost vrijednosti su proizašle iz prosvjetiteljstva i Francuske revolucije, a sve što se spominje kasnije, u drugom dijelu popisa, proizvodi su liberalne političke misli: vladavina prava, poštivanje ljudskih prava, pluralizam, tolerancija. Solidarnost i jednakost pojavljuju se ovdje kao recipirane vrijednosti socijalističke provenijencije, a jednakost između muškaraca i žena plod je, podjednako, i socijalističke i feminističke političke misli. Valja dodati da je načelo supsidijarnosti (opisano u članku 5.3) preuzeto iz organizacijskog načela Katoličke crkve – da se odluke donose što bliže najnižoj stepenici društvene organizacije, a tek ako se to ne može ostvariti, onda se ovlasti delegiraju na više instance političke organizacije.

Na razini načela Lisabonski je ugovor sličan idealtipskom modelu ustava kakav poznajemo u zapadnoeuropskoj modernoj političkoj tradiciji. No u razradi tih demokratskih principa Lisabonski ugovor, u Naslovu II, ide i dalje: u svim svojim aktivnostima Unija će poštovati princip jednakosti građana, koji će uživati “jednaku pažnju” svih njezinih institucija, tijela, ureda i agencija. Zbog toga se djelovanje Unije temelji na predstavničkoj demokraciji, kako zaključuje članak 10. Građani Unije – a to je formula kojom se potvrđuje status “građanstva Unije”, kao dopunski status “nacionalnom državljanstvu” (“državljanstvu države članice”, kako to formulira hrvatski prijevod Lisabonskog ugovora Europske unije 2007, u redakturi Davorina Rudolfa, 2009).

Građani su neposredno predstavljeni u Uniji na razini Europskog parlamenta, dok su države članice predstavljene u Europskom vijeću svojim šefovima država ili vlada, a u Vijeću Europske unije (nazvano i Vijeće ministara) svojim vladama – alternativno ministrima raznih dikasterija (od lat. *dicasterium* – ministarski resor). No važno je napomenuti da Lisabonski ugovor u stavku 2 članka 10 izričito spominje da su ti šefovi država i vlada, a s njima i ministri, demokratski odgovorni ili svojim parlamentima ili direktno svojim građanima. Dakle, bez obzira na to što članovi Eu-

ropskog vijeća i Vijeća EU-a nisu direktno izabrani, već delegirani, oni su obvezni, prema Lisabonskom ugovoru, biti “odgovorni svojim parlamentima ili svojim građanima”. Na taj način demokratski princip prožima cijelu Uniju i sve njezine institucije, a ne samo parlament koji je neposredno izabran. Demokratsko načelo prisutno je u imperativu Lisabonskog ugovora da predstavnici država članica koji u Europskoj uniji zastupaju svoju zemlju budu odgovorni baš svojim parlamentima i svojim građanima. Ako toga nema, onda će se očitovati fenomen demokratskog defecita, i još gore, političke alijenacije građana u odnosu na Europsku uniju. Ali takav “demokratski defecit” nije onda samo “specijalitet Europske unije”, već je svojstvo, odnosno malformacija (*malformation*) ili deformacija prakse (*malpractice*), pa je stoga ono što se očituje prividno kao demokratski defecit Europske unije u biti demokratski defecit država članica!

Zato se taj defecit može i mora prevladati na svim razinama originarne i derivativne zajednice. A ključ za to prevladavanje jesu provizije Lisabonskog ugovora koje utvrđuju, u istom članku 10, stavak 3, da svaki građanin ima pravo sudjelovati (participirati) u demokratskom životu Unije, a odluke moraju biti donesene što otvorenije i što bliže građanima – u skladu s načelom supsidijarnosti.

Participativna demokracija drugi je konstitutivni princip Europske unije. U skladu s člankom 11, institucije Europske unije će “odgovarajućim sredstvima”, kako se to kaže, dati građanima i njihovim reprezentativnim udruženjima mogućnost da se upoznaju i javno razmijene svoja mišljenja o svim područjima djelovanja Europske unije. To znači da institucije moraju održavati otvoren, transparentan i redovan dijalog s reprezentativnim udruženjima (organizacijama) i civilnim društvom. Unija će održavati široke konzultacije sa “zainteresiranim stranama” da bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje, kako ističe stavak 3 članka 11. To, konkretno, znači uvođenje Kodeksa o savjetovanju građana o donošenju zakona i drugih pravnih akata od općeg interesa, kako je to Europska unija zatražila od novih članica. Prva na udaru takvog uključivanja sustavnih konzultacija građana o legislativi koja se odnosi na interes javnosti – bez obzira na to je li riječ o općem ili nekom parcijalnom interesu – našla se Hrvatska, koja je 2009. usvojila takav Kodeks da ga, zatim, sve do 2011. ne bi niti jednom primijenila. Pa čak ni u slučaju najkontroverznijih zakona kao što je to bio Zakon o sveučilištima i visokom obrazovanju, koji bi prema predviđenoj proceduri koju je usvojila hrvatska Vlada morala uključiti u sustavnu javnu raspravu i “strukturirane konzultacije”. Naravno, takvu participativnu demokraciju valjalo bi, slijedom izložene konstitucionalizacije participativne demokracije, provesti i u svim drugim zemljama članicama Europske unije, no to je drugi par rukava, odnosno spada u drugu razinu političkog diskursa, koji glasi: koliko obveze konstitucionalizacije demokracije kroz Lisabonski ugovor obvezuju i stare članice EU-a i jesu li one “jednakije” od drugih, pa se te odredbe sada odnose

samo na nove i buduće članice EU-a, ili se pak odnose, kao što bi htio Lisabonski ugovor, i na njih?

Na kraju, kao posljednju instancu participativne demokracije Lisabonski ugovor navodi građansku inicijativu, po kojoj bi ne manje od milijun građana iz “značajnog broja država članica” moglo pokrenuti inicijativu da se pozove Europska komisija da u okviru svojih ovlasti podnese zakonski prijedlog za koji ti građani smatraju da pridonosi implementaciji osnivačkih ugovora, dakle Lisabonskog ugovora u objema njegovim metamorfozama, tj. Konsolidiranom tekstu Ugovora o Europskoj uniji i Konsolidiranom tekstu Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Taj je prijedlog građanske inicijative uveden u tekst na prijedlog Jens-Petera Bondea, zagovornika demokratskih reformi Europske unije, dugogodišnjeg zastupnika Europskog parlamenta iz Danske. No on taj prijedlog naziva “utješnom nagradom” neposredne demokracije (Bonde, s.a.), pa autorima Lisabonskog ugovora zamjera što su ograničili građansku inicijativu samo na upućivanje prijedloga Komisiji koja se sastoji od neizabranih članova (koje su delegirale nacionalne vlade i koji čak ne moraju proći parlamentarnu proceduru potvrde u vlastitim zemljama) i što rezultat građanske inicijative ne ide direktno na raspravu pred Europski parlament. Naime taj bi parlament mogao dati snažnu podršku toj zakonodavnoj inicijativi, ali bi se ipak morao zadovoljiti samo podrškom, a ne imperativnim nalogom Europskoj komisiji da taj prijedlog usvoji. Spominjanje građanske inicijative jedina je direktna aluzija na glasače u Europskoj uniji, koji bi morali predstavljati ugao-ni kamen demokracije. Problem je, kao i uvijek, u Komisiji: Komisija ne odgovara glasačima, ona odgovara isključivo vladama, a s obzirom na to da demokratska vlast najčešće erodira i svodi se samo na izvršnu, i ovdje dobivamo dominaciju izvršne vlasti nad zakonodavnom, koja je sva koncentrirana u rukama predstavnika vlada – dakle u Vijeću Europske unije. Solidarnost među delegiranim dužnosnicima jača je od demokratskog imperativa odgovornosti glasačima, pa je onda “*solidarité de connivence*” (suučesnička solidarnost) egzekutiva – nacionalnih i supranacionalne – često jača od demokratske inicijative građana i njihovih zakonitih predstavnika – europskih parlamentaraca.

U Lisabonskom ugovoru očito nedostaje konkretizacija načina prevladavanja demokratskog deficita uvođenjem neposredne demokracije, ma koliko to na prvi pogled zvučalo apsurdno. Ona se može osnažiti jačim položajem građanske inicijative, proširenjem prava na zakonodavnu inicijativu i na druge institucije Europske unije kao što je to parlament te, na kraju, uvođenjem zakonodavnog referenduma koji bi mogao biti ili obvezatni (zakonodavni i abrogativni) ili konzultativni. To bi mogle biti neposredne refleksije jedne moguće “demokratske reforme” Europske unije kojom bi se ta višerazinska demokracija mogla, onda, zaokružiti kao demokratska konstitucionalizacija na više razina: od osnovne, one supsidijarno pripadajuće osnovnim

političkim zajednicama, preko regionalne i nacionalne sve do supranacionalne razine. No to bi uključivalo i druge mjere za koje je sada Europska unija još demokratski nezrela, u prvom redu drukčiji balans između institucija i promjenu načina konstituiranja pojedinih institucija Europske unije: Vijeće europske unije trebalo bi postati, doslovno, senat Europske unije, dakle drugo vijeće Europskog parlamenta koje bi na jednakoj osnovi odlučivalo o zakonskim prijedlozima. Europsku komisiju trebalo bi, za promjenu, konstituirati ne delegiranjem iz nacionalnih vlada, već pravim izborom u Europskom parlamentu i u parlamentima, ili na općim izborima u državama članicama. To bi značilo dosljedno primijeniti načelo otvorenosti i transparentnosti Europske unije, ne samo u glavnim institucijama EU-a nego i u onim akcesornim tijelima kao što je to oko 3000 odbora koji čine "komitologiju Europske unije". To bi značilo otvoriti javnosti i sve sjednice svih institucija kako bi javnost mogla imati uvid u *sancta sactorum*, odnosno "arcana imperii" Europske unije. To bi značilo i unijeti nepredvidljivost i demokratsku razbarušenost u život Europske unije, jer je jedna od najvećih odlika demokracije upravo njezina neizvjesnost.

No sve bi to tražilo i da države članice budu dovršene, odnosno konsolidirane demokratske *politeje* u kojima je demokratska patologija (demagogija, politička hipokrizija, politička manipulacija, politička korupcija, politička paranoja i političko nasilje) svedena na minimum. To bi pretpostavljalo i postojanje istinski demokratske javnosti i demokratski konstituirane četvrte grane vlasti – medija.

Previše je još otvorenih pitanja s kojima se ljudska zajednica, pa čak ni u najrazvijenijoj regiji svijeta, još nije spremna suočiti. Možda će nastavak i produbljivanje globalne svjetske krize pridonijeti sazrijevanju svijesti o potrebi radikalne reforme ne samo Europske unije nego i njezinih država članica, da bi se mogli prevladati demokratski deficit Europske unije i demokratski defeciti zemalja članica te pervazivna politička alijenacija koja sve zlokobnije postaje karakteristikom postmoderne politike.

LITERATURA

- Bellamy, Richard/Castiglione, Dario, 2000: The uses of democracy: reflections on the european Union deficit, u: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (ur.), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, Routledge, London – New York.
- Bonde, Jens-Peter (s.a.), *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, Foundation for EU Democracy, s.l.
- Chopin, Thierry/Lacroix, Justine, 2007: *Démocratie: la voie européenne, Raison publique*, 7.

- Dva dokumenta o evropskom političkom savezu, 1991: *Politička misao* (28) 1.
- The EU Constitution (2004), <http://european-convention.eu.int>
- Feld, Lars P./Kirchgaessner, Gebhard, 2004: The Role of Direct Democracy in the European Union, u: C. B. Blankart i D. C. Mueller (ur.), *A Constitution for the European Union*, MIT, Cambridge.
- Finifter, Ada W., 1970: Dimensions of Political Alienations, *The American Political Science Review*, June, 3.
- Foellesdal, Paul/Koslowski, Peter (ur.), 2004: *Democracy and the European Union*, Springer Verlag, Berlin.
- Grubiša, Damir, 2005: Europski ustav i politički sustav Europske unije, *Analiz Hrvatskog politološkog društva 2004* (1): 53-77.
- Grubiša, Damir, 2007: Kriza demokracije u Europi: između nacionalne države i europske vladavine, *Analiz Hrvatskog politološkog društva 2006* (3): 125-148.
- Grubiša, Damir, 2010: Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, *Politička misao* (47) 4: 185-209.
- Grubiša, Damir, 2011: Politološke dvojbe o Europskoj uniji: potraga za određenjem, *Politička misao* (48) 2: 61-90.
- Habermas, Jürgen, 2008: *Eseji o Europi – s priložima Dietera Grimma i Hansa Vorlaendera* (pogovor Zvonka Posavca), Školska knjiga, Zagreb.
- Hix, Simon, 2004: *Political System of the European Union*, Palgrave, Basingstoke.
- Kaldor, Mary/Vejvoda, Ivan, 1999: *Democratisation in Central and Eastern Europe*, Pinter, London – New York.
- Kaningem, Frenk, 2003: Deliberativna demokratija, u: *Teorije demokratije, kritički uvod*, Filip Višnjić, Beograd.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold, 2007: *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Ind., Lanham – New York – Toronto – Plymouth.
- Lisabonski ugovor Europske unije* (red. Davorin Rudolf), 2009, *Adrias – Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad HAZU*, Split.
- The Lisbon Treaty: The Readable Version*, 2008: Foundation for EU Democracy, s.l.
- Loughlin, John, 2004: *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford.
- Mastronardi, Francesco, 2006: *Conoscere la Costituzione europea: contenuti, obiettivi e prospettive dopo il “no” francese e olandese*, Simone, Napoli.
- Marvin, Olsen E., 1968: Two Categories of Political Alienation, *Social Forces*, 47.
- Merritt, G./Hughes, H. P., 2004: “Head to Head: is EU Blueprint Democratic?”, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/europe/3006156.stm>

- Moravcsik, Andrew, 2002: In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Democracy in the European Union, *Journal of Common Market Studies* (40) 4.
- Pinelli, Cesare, 2004: La vita democratica dell'Unione, u: Bassanini Franco, Tiberi, Giulia (ur.), *La Costituzione europea: un primo commento*, Il Mulino, Bologna.
- Posavec, Zvonko, 1991: Put prema zajedničkoj Europi, *Politička misao* (28) 1.
- Posavec, Zvonko, 2006: Dileme oko Europskoga ustava, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005* (2): 121-128.
- Posavec, Zvonko, 2011: Neposredna i predstavnička demokracija, u: Barbić, Jakša (ur.), *Oblici demokracije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb.
- Schmitter, Phillippe, 2000: *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Rowman and Littlefield, New York.
- Schwartz, David C., 2007: *Political Alienation and Political Behavior*, Aldine Transactions, New York.
- Warleigh, Alex, 2003: *Democracy in the European Union*, Sage Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Weidenfeld, Werner, 1991: Kakvo ustrojstvo Evrope: Prijedlozi za dalji institucijski razvoj Evropske zajednice, *Politička misao* (28) 1.
- Ziller, Jacques, 2007: *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna.

Damir Grubiša

CONSTITUTIONALISATION OF DEMOCRACY IN THE EU:
DEMOCRATIC DEFICITS AND THE DIFFICULTIES
OF OVERCOMING POLITICAL ALIENATION

Summary

The text focuses on constitutionalisation of democracy in the European Union and the phenomenon of democratic deficit through the failed Constitution for Europe and, thereafter, the Lisbon Treaty, which takes over the definition of democracy as the foundation of the European Union. In this context, the author also looks into the contribution of political scientist Zvonko Posavec, who was one of the first in Croatia to advocate the need for constitutionalisation of the European Union as a project of finalising the process of European integration. While writing about the need for constitutional foundation of the European Union, Posavec simultaneously reflects on representative democracy as the form of democracy on which the European Union is predominantly founded. Beside a valorisation of Posavec's works on democracy in the European Union, this paper deals with the problem of the democratic deficit in the European Union which is manifest in the lack of democratic legitimacy

of EU institutions, with the sole exception of the European Parliament. The author finds, however, that the main deficit of the European Union is not the democratic process, but political alienation. He perceives the latter as alienation of citizens from the EU as a derivative community, non-transparent and distanced from the basic interests of the citizens and the media interest in politics. Although the European Union declaratively relies on basic democratic values, in practice democracy is experienced primarily through a democratic deficit contrasted by a more obvious bureaucratic surfeit of the European political construction. The author asserts that the Lisbon Treaty was a step towards founding the EU on democratic principles inasmuch as it introduced elements of participative democracy, although it did not accept proposals for introduction of direct democracy in the EU. Finally, the author puts forward some ideas which might reduce the degree of political alienation of citizens in relation to the European Union; this requires giving greater authority to the European Parliament, abolishing the monopoly of the legislative initiative of the European Commission, incorporating the Council of the European Union into the European Parliament as the second House, i.e. the European Senate, and consequently implementing the mechanism of consulting the citizens regarding the legislative initiatives of the EU. The author concludes that the democratic deficit and political alienation cannot be overcome in the European Union without overcoming the democratic deficits and concrete forms of political alienation in the member states which the European Union consists of.

Keywords: European Union, constitution, constitutionalisation, democracy, democratic deficit, political alienation, derivative community, Constitution for Europe, Lisbon Treaty, Zvonko Posavec

Kontakt: **Damir Grubiša**, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: dgrubisa@fpzg.hr