

Demokratski deficit Europske Unije

Dario Čepo

Proces europskog integriranja od početka je bio suočen s nizom prijevora. Uz mnoštvo pobornika ideje o povezivanju europskih država, razmjerno su brojni bili i kritičari te zamisli koji su ukazivali na to da je europski politički sustav nemoguć, nesvrhsiodan i nepotreban. U desetljećima nakon uspostave Europske zajednice za ugljen i čelik ranih pedesetih godina integracijskim problemima nadijevali su se različiti nazivi: kriza praznog stolca, eurosleroza, pitanje britanskog rabata itd. Danas se gotovo sve kritike Europske Unije i europskih političkih elita podvode pod jedan naziv – demokratski deficit ili nedovoljna demokratska legitimnost europskih političkih institucija i odluka.

Pojam demokratskog deficita prvi je upotrijebio britanski politički analitičar David Marquand krajem sedamdesetih godina. Povezao ga je s jačanjem izvršne nauštrb zakonodavne vlasti u nacionalnim politikama kao posljedice europskoga integracijskog procesa (Magnetic, 2007:70). Pitanje demokratskog deficita osobito se aktualiziralo nakon pada Berlinskog zida i propasti komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi. Kritičari europskog integriranja tvrdili su da je padom komunizma nestao *raison d'être* Europske Unije odnosno ondašnje Europske zajednice, te da više nema potrebe za "permisivnim konsenzusom" na temelju kojega su europski građani podržavali europsko integriranje smatrajući da ih ono štiti od komunističke opasnosti. Kolaps permisivnog konsenzusa najizrazitije se očitovao u odbijanju Mاستrihtskog ugovora na referendumu u Danskoj. Kriza koja je uslijedila označila je početak naglaše-

nog isticanja mnogih problema Unije, a među njima posebice demokratskog deficita.

Demokratski deficit ima mnogo različitih tumačenja. Navodi se i mnogo njegovih uzroka, među kojima se najčešće spominje uvođenje i proširenje glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću Europske Unije koje je usvojeno Jedinstvenim europskim aktom. Praksa prema kojoj se o nekim pitanjima od zajedničkog interesa više nije odlučivalo konsenzusom mogla je rezultirati time da neka država članica mora prihvatiti određenu politiku za koju je glasovala kvalificirana većina predstavnika država članica, unatoč tome što joj se protive nacionalni parlament i predstavnici vlade te države koji djeluju u Vijeću Europske Unije. Raskidanjem veze između odlučivanja u nacionalnom parlamentu, koji izražava suverenu volju državljana, i djelovanja nadnacionalnih institucija u opasnost je došla demokratska legitimnost "europskih odluka". Naime, odlučivanje europskih institucija – i nacionalnih predstavnika koji u tim institucijama djeluju – više se nije moglo kontrolirati pravom veta država članica, odnosno konsenzusnim odlučivanjem. Problem legitimnosti europskih odluka, koje su zbog glasovanja kvalificiranom većinom ponekad mogle ostati bez podrške izabраниh nacionalnih tijela, mogao se umanjiti ili ukloniti legitimnošću Europskog parlamenta koji, kao izravno izabrano tijelo, također predstavlja suverenu volju građana. No ovlasti i mogućnost djelovanja te institucije bile su mnogo slabije i ograničenije u odnosu prema Vijeću Europske Unije,

Dario Čepo, doktorirao političke znanosti obranivši disertaciju "Bikameralizam kao način smanjenja demokratskog deficita Europske Unije". Zaposlen u Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža. E-pošta: dario.cepo@lzmk.hr

pa i u odnosu prema Europskoj komisiji. Europski parlament, prema tome, nije bio sposoban potpuno preuzeti ulogu predstavnika suverene volje europskih građana i tako legitimirati odluke koje se donose na europskoj razini.

Uzroke demokratskog deficita najiscrpnije je analizirao britanski politolog Simon Hix (2005:177. i d.). Uz smanjenje ovlasti nacionalnih parlamenata i povećanje uloge tijela izvršne vlasti, kao i slabosti Europskog parlamenta koji nije sposoban nadomjestiti izgubljene ovlasti nacionalnih parlamenata, Hix uzrok demokratskog deficita vidi i u slaboj izlaznosti građana na europske referendumne i izbore. Sve to uzrokuje poprilično nerazumijevanje djelovanja Europske Unije među građanima država članica i posljedičnu odbojnost prema njoj, što se očituje i u tome da "europske odluke" ne razumije i ne podržava većina građana u pojedinim državama. Kritičari ideje demokratskog deficita tvrde, pak, da Europska Unija ne pati od nedostatka legitimnosti. Ona, kao i postojeće nacionalne države, zadovoljava demokratske proceduralne standarde: ima predstavničke institucije, provodi poštene i slobodne izbore i podupire razvoj kontrolnih mehanizama institucionalnog djelovanja. No problem je u tome što proceduralna demokracija nije dovoljna za otklanjanje kritika nadnacionalnih političkih sustava, nego za to treba i određena razina supstancijalne demokracije. Ukratko, to znači da slobodni i poštene izbore na nadnacionalnoj razini ne znače mnogo u jačanju demokratske legitimnosti nekoga političkog sustava ako se na njima političke elite ne natječu na temelju prijedloga za rješenje nadnacionalnih nego samo uskih nacionalnih pitanja (Hix, 2008:76). Stoga mnogi misle da su europski izbori srž problema demokratskog deficita Europske Unije.

Mnogo je analiza razloga koji utječu na smanjenje interesa europskih građana za europski integracijski proces općenito, ali i za vlastitu ulogu u tom procesu, ponajviše u obliku sudjelovanja na izborima za Europski parlament. Jaz između Europske Unije i njezinih građana temelji se na nizu problema. Među njima su najveći nemogućnost Unije da uspješno djeluje na onim područjima na kojima su problemi najočitiji i najprisutniji u svakodnevnom životu građana (nezaposlenost, zaštita okoliša), te u neuspješnom isticanju zasluga europskih institucija za uspjehe na onim područjima na kojima je Unija pridonijela poboljšanju uvjeta života, kako zbog nepoznavanja razina političkog odlučivanja tako i zbog prakse država članica da prisvajaju europske zasluge, a Bruxelles okrivljuju za nepopularne poteze. Dodatni je problem kompleksnost europskoga institucionalnog ustrojstva koje je za prosječne europske građane nerazvidno i nerazumljivo (European Governance, 2001:7).

Premda se čini da je demokratski deficit svojstven samo Europskoj Uniji, on je uvelike izražen i na razini nacionalnih država. Problem demokratske legitimnosti procesa europskog integriranja djelomice i proizlazi iz činjenice da politički akteri nacionalnih izvršnih vlasti, koji imaju ključnu ulogu u ostvarenju ideje europskog integriranja, koriste taj proces za gomilanje

dodatnih ovlasti nauštrb nacionalnih zakonodavnih vlasti (Fella, 2002:12). Jačanje nacionalnih egzekutiva potaknuo je sam razvoj europskoga integracijskog procesa, koji se na početku temeljio na donošenju odluka koje su zahtijevale vješto diplomatsko pregovaranje. Stoga se o odgovornosti izvršnih vlasti nacionalnim predstavničkim institucijama nije razmišljalo kao o nužnom aspektu izgradnje sektorski određene i funkcionalno utemeljene zajednice (Warleigh, 2003:14). Nakon što je Europska Unija nadrasla početno funkcionalno odnosno sektorsko integriranje, te nakon što je napustila mnoge mehanizme na kojima se zasniva djelovanje međunarodnih organizacija, ponajviše odlučivanje konsenzusom, dominacija nacionalnih egzekutiva pokazala se problematičnom. Ne može se stoga tvrditi da je demokratski deficit isključivo problem Europske Unije, ali se ne može ni potpuno odbaciti pretpostavka da je on djelomice prenesen s nacionalne na nadnacionalnu razinu odlučivanja.

Pitanje demokratskog deficita uvelike je povezano s problemom slabljenja ovlasti nacionalnih parlamenata u procesu formuliranja, usuglašavanja i donošenja odluka. Stoga se može činiti da su nacionalni parlamenti gubitnici u procesu europskog integriranja. No taj je zaključak varljiv, jer se na gotovo jednak način može pokazati da je slabost nacionalnih parlamenata uvelike uvjetovana promjenama na nacionalnoj razini, ponajviše dominacijom stranačkih elita u tijelima izvršne, a ne zakonodavne vlasti. Okvirno se može zaključiti da slabost nacionalnih parlamenata jest problem, ali da te institucije nisu žrtve europskoga integracijskog procesa nego da je njihov položaj rezultat cjelokupne političke klime kako na nadnacionalnoj tako i na nacionalnoj razini. Stoga demokratski deficit nije problem samo Europske Unije i nije mu jedino izvorište europska institucionalna struktura, nego je riječ o kompleksnom problemu povezanom s očuvanjem uloge predstavničkih institucija u globaliziranom svijetu koji se suočava s rastakanjem tradicionalnih nacionalnih država.

Literatura

- European Governance* (2001). Commission of the European Communities COM (2001) 428 final.
- Fella, S. (2002). Introduction: Unity in Diversity – the Challenge for the EU. U: Farrell, D. M., Fella, S., Newman, M. (2002). *European Integration in the 21st Century*. London: Sage.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Magnette, P. (2007). Democratic Deficit. U: Déloye, Y., Bruter. M. (ur.). *Encyclopedia of European Elections*. New York: Palgrave Macmillan.
- Warleigh, A. (2003). *Democracy in the European Union*. London: Sage. ■