

UDK 32:342.4(4-6EU)
Pregledni rad
DOI: 10.46917/st.15.1.4
Primljeno: 28. srpnja 2023.

Konstitucionalizacija Europske unije između demokratskog deficita i načela supsidijarnosti

dr. sc. HRVOJE ŠPEHAR

Fakultet političkih znanost, Sveučilište u Zagrebu

MIROSLAV JURANEK

SAŽETAK

U radu se istražuje kratka povijesna genealogija političkog sustava Europske unije u pogledu analize razvoja sustava kvazi-konfederacije i međudržavne suradnje, koja, nakon neuspjele konstitucionalizacije i trenutalnoga stanja osnivačkih ugovora, u velikoj mjeri ovisi o ključnim akterima na međuvladinoj razini. Budući da je asimetrični i specifični politički sustav Europske unije sačinjen od brojnih državnih i nedržavnih aktera, te da u njemu tijekom povijesne institucionalizacije prevladava dinamika, koja je rezultat višestrukih kompromisa, rad nastoji pokazati kako se i u kojoj mjeri ovaj sustav konsolidirao te koju snagu ima, ne samo na planu razvoja vlastitih političkih institucija, nego i u međunarodnim odnosima. Pri tome se osobito ističe da je rezultat razvoja Europske unije iz poslijelabisabonskog razdoblja, iako obilježen brojnim ekonomskim, migrantskim, zdravstvenim i sigurnosnim krizama, u velikoj mjeri rezultat duge tradicije političkog načela supsidijarnosti, odustajanja od federalizacije i želje da se stvori kompromisni akefalni i polikefalni politički sustav.

Ključne riječi: Europska unija, konstitucionalizam, demokratski deficit, politička teorija europske integracije, supsidijarnost

1. UVOD

Politička konstrukcija europske integracije počiva na različitim političkim akterima, interesima i predodžbama o izgradnji političkog sustava. Kako su brojni interesi i akteri koji oblikuju ovaj specifični politički sustav, tako su i interpretacije i očekivanja od njega raznolika: od toga da nadraste trenutacnu nedovršenost te da postane konsolidirana (kon)federacija, do toga da je njegova institucionalna arhitektura daleko iznad mjere koja bi bila optimalna za interese država članica (usp. Dehousse i Magnette, 2009). U raspravama o stanju političkih institucija Europske unije osobito je značajno bilo desetljeće u kojem se nastojala konstitucionalizirati u obliku značajne reforme oblikovane u Konvenciji za budućnost Europe, preko neuspjele ratifikacije Ustava za Europu, do stvaranja višestrukih konsenzusa u obliku Lisabonskog ugovora ili preciznije osnivačkih ugovora: Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije iz 2007. godine. Poslijelisabonsko razdoblje Europske unije, obilježeno različitim krizama, pokazalo je da je međuvladina predodžba ovoga političkog sustava u značajnoj mjeri opravdana te se u ovome radu pokazuju razlozi i neki od primjera kako su u slučajevima konstitucionalizacije, sadašnjega sustava kvazikonfederacije, ostvarivanja načela supsidijarnosti i problema demokratskog deficita i dalje u središtu paradigma Europske unije, koja je oblikovana prije svega interesima država članica i njihovim demokratskim ambijentima. U skladu s navedenim, u analizi se želi ukratko opisati nekoliko ključnih povijesnih momenata ili prekretnica koje su pridonijele ovakvoj institucionalizaciji i stvorile politički sustav Europske unije u kojemu su države članice i dalje ključni akteri. Naročito se želi na primjeru izbora za Europski parlament 2019. godine pokazati uska povezanost između stanja demokracije unutar država članica i problema demokratskog deficita na europskoj razini te se interpretacijom rad priklanja tezama Paula Magnettea i Andrewa Moravcsika o sadržaju problema demokratskog deficita. Istraživanje se nastoji ograničiti samo na slučaj izbora iz 2019. godine zbog njihove važnosti u kontekstu konsolidacije političkog sustava Europske unije u desetljeću nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, kao i zbog provjere odnosa između stavova građana o tome računa li se njihov glas u Europskoj uniji, zadovoljstvu demokracijom u Europskoj uniji, predodžbi o Europskoj uniji i razumijevanju načina na koji Europska unija funkcionira.

2. POLITIČKA KONSTRUKCIJA EUROPSKE UNIJE: SUSTAV KVAZIKONFEDERACIJE I MEĐUDRŽAVNE SURADNJE

Politički sustav Europske unije koji se analizira u politološkim, pravnim, ekonomskim, povijesnim i drugim istraživanjima obično se svrstava u specifične, inovativne, akefalne ili polikefalne sustave, sa zahtjevnom institucionalnom strukturom. Iako je Europska unija nakon političkih i ekonomskih kriza, stanovitih *euroskleroza*, naročito u dva desetljeća nakon Ugovora iz Nice, uglavnom konsolidirala svoje političke institucije, njihov odnos i stanje dovršenosti predmetom su stalnoga propitivanja i kritičkih osvrta te postoji potreba da se na nove političke, ekonomske i sigurnosne izazove reagira novim institucionalnim odgovorima. Iako je institucionalni okvir političke izgradnje europske integracije samo jedan od aspekata i aktera integracije, uz brojne druge poput transnacionalnih povezanosti europskih građana, poduzetnika, kulturne suradnje, sindikata i tome sl., njegov je značaj presudan za ostvarivanje političkih uvjeta u kojima se odvija politička suradnja između država članica (usp. Costa i Magnette, 2001) i predstavlja temeljni izvor na kojemu počiva mogućnost da se ova integracija produbljuje (naročito s obzirom na *policy* integraciju) i širi (osobito teritorijalno, na nove države članice).

Ubrzana politička integracija europskih država, osobito tijekom mandata predsjednika Europske komisije Jacquesa Delorsa, nastavljena je tijekom 1990-ih i 2000-tih godina, sve do ključne prekretnice u neuspjehu konstitucionalizacije Europske unije u obliku Ustava za Europu, koji je Europsko vijeće usvojilo 2004. godine, ali nije ratificiran u svim državama članicama jer su ga građani odbacili na referendumima u Francuskoj, 29. svibnja 2005. i Nizozemskoj, 1. lipnja 2005. godine. Politička kriza s neuspjelom konstitucionalizacijom Europske unije, koja je bila potaknuta velikim *eurooptimizmom* s kraja 1990-ih i početkom 2000-tih godina, naročito kada su se za članstvo pripremale brojne države s istoka Europe, ubrzo je prevladana kompromisima Međuvladine konferencije u Madridu te je zamijenjena blažim, umanjenim političkim aspiracijama u obliku usvojenih i ratificiranih ugovora iz Lisabona. Ova politička platforma poslužila je da proširena Europska unija može prebroditi političke krize koje su bile uzrokovane ekonomskom krizom javnih dugova, izbjegličkim krizama, odlukom Ujedinjenoga Kraljevstva da napusti Europsku uniju, kao i ratnom i sigurnosnom krizom na istoku Europe.

Institucionalni okvir u kojemu su države i dalje ključni akter ne samo njegova formiranja i osnivanja, već djeluju kao vrlo snažan akter u institucijama Vijeća Europske unije, ali i osnaženom formatu reformirane institucije Europskog vijeća, pokazao se kao *izlaz* u stanjima kriza, dok su institucije poput Europske komisije i Europskog parlamenta, koje su stabilnijim političkim ambijentima prevladavale svojim utjecajem na političku izgradnju nove europske integracije, ostale u pozadini glavne političke arene. „Unija pod nadzorom država“, kako će je nazvati Paul Magnette (2013, str. 60), kao dominantan model ove političke integracije osobito do 1980-ih godina i Delorove komisije, ponovno se našla u središtu istraživačkih interesa snaženjem međuvladinih utjecaja (usp. Bieling, 2012), sve učestalijih sastanaka Europskog vijeća, dominantnom političkom ambijentu u kojemu su vodeće države poput Njemačke i Francuske predstavljale europsku političku agendu te institucionalnim slabljenjima utjecaja Europske komisije, osobito u obliku odustajanja od izbora *spitzenkandidata* za predsjednika Europske komisije.

U vrijeme izrazite međuvladine konstrukcije europske integracije, unatoč nastojanjima Europskog parlamenta od 1979. godine, možda je jedina institucija koja je značajnije utjecala na sustav od samih država članica bio Europski sud, koji je svojim interpretacijama europskog prava stvorio preduvjete za razvoj i povećanje ovlasti Europske ekonomske zajednice, poslije Europske unije. Uvjeti koje je stvorio Europski sud, a koji su krajem 1980-ih godina bili preduvjet za stvaranje niza novoga sadržaja europske političke i ekonomske integracije (usp. Garrett, 2006), doveli su u konačnici do stvaranja jedinstvenoga tržišta, na određeni način provocirali stvaranje monetarne unije, kao i u velikoj mjeri djelovali na proces *spill-overa* u brojnim područjima zajedničkih politika (od poljoprivredne do politike zaštite okoliša).

Iako klasični pristupi na putu stvaranja europske integracije nisu uspjeli, kao što je slučaj s europskim federalizmom (usp. Gerbet, 2009; Große Hüttmann i Fischer, 2012), stanovita federalizacija Europske unije ipak je učinjena u pojedinim područjima asimetričnoga integriranja. Tako je, primjerice, stvaranje jedinstvenog tržišta mnogo više od uobičajenoga stanja zajedničkog tržišta ili blažih carinskih unija, kao što je i stvaranje vrlo integriranih europskih politika poput spomenute poljoprivredne politike mnogo više od samoga područja suradnje. Primjera ima mnogo, te su pojedini istraživači europske integracije skloni tvrditi da se radi o specifičnom konfederalnom političkom sustavu (usp. McCormick, 2010). McCormick (2010, str. 16-17) drži da Europska unija ima određene karakteristike federalnog sustava, poput (1) univerzalno primjenjivog sustava složenih ugovora i pravnih akata, „koji se odnose na sve države članice i njihove građane te koje tumači i štiti Europski sud“, (2) situacije u kojoj europsko pravo ima prednost nad nacionalnim pravom u onim „područjima javnih politika u kojima su države članice pristale prenijeti ovlasti na Europsku uniju“.

(3) povećanih ovlasti Europskog parlamenta koji ima izravno izabrane zastupnike te koji ima sve veće ovlasti u procesu stvaranja europskog prava, a koje limitira značajno nacionalne parlamente, (4) stanja relativne financijske neovisnosti europskih institucija s vlastitim proračunom, koji je posebno značajan za pojedina područja zajedničkih politika i za ona područja Europske unije koja su značajno zahvaćena kohezijskom politikom, (5) posebnog statusa Europske komisije koja ima ovlast pregovarati u području ovlasti nad zajedničkim područjima, npr. u području trgovinske politike i tržišta, i (6) oblikovanja monetarne unije, koja je specifična vrsta federacije središnjih banaka.

Pa ipak, ove specifičnosti političkog sustava Europske unije nisu dovoljne da bi se Europsku uniju svrstalo u oblike federalnog sustava, jer joj nedostaje struktura središnje vlasti koja je u pojedinim područjima nadređena nacionalnim vladama te osobito zbog toga što ne postoji parlamentarizacija u obliku odgovornosti između Europske komisije i Europskog parlamenta, koja bi jamčila stalan nadzor nekoga oblika „europske vlade“ (usp. Magnette, 2001). Zbog navedenog i dalje je „vlada Europske unije“ neka vrsta zajedničke institucionalne strukture nacionalnih vlada, koje u velikoj mjeri određuju smjer integracije, kao i uspješnost provedbe europskih politika. Iako McCormick drži da bi „najgorljiviji pobornici europske integracije željeli vidjeti federalne ‘sjedinjene europske države’ u kojima bi današnje nacionalne vlasti postale lokalne vlasti, s istim ovlastima kao što ih imaju njemačke *Länder* ili američke savezne države“, „prethodno bi trebala postojati, u najmanju ruku, izravno izabrana vlada EU-a, ustav, zajednički porezni sustav, jedinstvena valuta i zajednička vojska, a institucijama EU-a trebalo bi biti omogućeno da predstavljaju države članice u vanjskim poslovima“ (2010, str. 17).

Unatoč McCormickovoj nepreciznosti u određenju „izravno izabrane vlade EU-a“, koja to može biti samo posredno u nekom obliku dvostruke legitimnosti kroz potvrdu Europskog parlamenta i neku vrste „gornjega doma“ – Europskog vijeća, njezin se izbor u određenoj mjeri podudara s potrebom da bude izložena demokratskoj proceduri toga tipa. Pa ipak, najveći deficit koji postoji sastoji se u tome da jednom izabrana Europska komisija, osim u vrlo limitirana dva slučaja (podnošenje izvještaja o izvršenju proračuna i sumnji na korupciju), ne može biti propitivana u Europskom parlamentu kao što je slučaj s parlamentarnim tipom sustava vlasti.

Zbog navedenog, McCormick drži da je na djelu konfederalni model u kojem se može identificirati „labavi sustav administracije u kojem dvije ili više organizacijskih jedinica zadržavaju vlastiti identitet, ali delegiraju specifične ovlasti središnjoj vlasti, zbog praktičnosti, uzajamne sigurnosti ili učinkovitosti“ (2010, str. 18). Iako je veoma teško klasificirati političke sustave federalizma između federacija i konfederacija, naročito zbog specifičnosti svakoga pojedinog političkog sustava, Europska unija može se svrstati u kvazikonfederalne sustave, jer je u svojoj specifičnoj političko-institucionalnoj konstrukciji najbliža ovom tipu. Ona posjeduje središnje vlasti ograničenog opsega ovlasti, ali koje su odgovorne u posebnoj strukturi odnosa državama članicama koje imaju dominantnu ulogu u određenju prijenosa ovlasti i njihova izvršenja, kao i propitivanju građana koji mogu djelovati putem Europskog parlamenta u stvaranju europske pravne stečevine. McCormick drži da postoji barem pet značajki konfederalnog ustroja Europske unije: (1) „građani država članica nisu u izravnom odnosu ni s jednom institucijom EU-a osim s Europskim parlamentom“, što podrazumijeva da su političke institucije Europske unije u velikoj mjeri ovisne o politikama i stajalištima vlada država članica, (2) „države članice još uvijek imaju zasebne identitete, vlastite pravne sustave, mogu potpisivati bilateralne sporazume s drugim državama, mogu djelovati jednostrano u većini područja vanjske politike i mogu tvrditi da institucije EU-a postoje po njihovoj diskreciji“, (3) izostanak poreznog sustava Europske unije, jer „EU djelomično prikuplja financijska sredstva kroz pristojbe i carinske naknade, koje predstavljaju oblik poreza, no kad je riječ o velikoj većini ostalih poreza (...) njihovo

prikupljanje je u nadležnosti nacionalnih vlada, koje kreiraju vlastitu poreznu politiku“, (4) „ne postoji europska vojska ili europski obrambeni sustav“, što je možda najznačajniji deficit europske federalne suradnje, naročito kada je riječ o izazovnim sigurnosnim pitanjima (usp. Špehar, 2023), te je (5) „do sada ostvaren tek ograničen napredak u pokušajima izgradnje osjećaja europskog identiteta“ (2010, str. 20).

Iako su McCormickove tvrdnje o konfederalnom sustavu samo djelomične, jer postoje brojna druga područja koja bi se mogla okarakterizirati konfederalnim tipom uređenja, kao što je primjerice načelo supsidijarnosti u područjima koja se ovlastima dodjeljuju Europskoj uniji, a koja ovise o odlukama nacionalnih parlamenata ili kao što je upravljanje u novijim zdravstvenim krizama (pandemija), kada je u velikoj mjeri inicijativu preuzela Europska komisija, uz potrebu država članica da zajednički nastupe kod proizvođača lijekova, i tome sl., sustav Europske unije doista ima kvazikonfederalni karakter.

Ipak, politički sustav Europske unije ne iscrpljuje se samo opisom nadležnosti i institucionalne strukture, već i drugim momentima, pa su doprinosi drugih teorijskih pristupa, naročito neofunkcionalizma, liberalnog *intergovernmentalizma*, socijalnog konstruktivizma ili pristupa koji osobitu vrijednost pridaju razvoju i ciklusima *policy* suradnje na europskoj razini od izuzetne važnosti za razumijevanje politika i političkih procesa integracije. Nadalje, stupanjem u članstvo Europske unije države članice, kao što zorno pokazuje primjer *Brexita*, zadržavaju ključne poluge svoje suverenosti – i na području integriranja i u području mogućnosti da se povuku iz zajedničkog integracijskog mehanizma, te je od središnje važnosti za politički sustav Europske unije razumijevanje funkcioniranja i statusa same države u suvremenim europeiziranim i globalnim odnosima.

Kako su pokazale krize, poput izbjegličke, zdravstvene ili sigurnosne, države članice su i dalje središnje mjesto političkog života, te „imajući u vidu da je politički poredak Europske unije duboko supsidijaran, oslonjen na snažne instrumente provedbe politika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini vlasti, valja poći Moravcsikovima 'putem' i potražiti demokratsku legitimnost na prethodnim razinama kako bismo imali potpuniju sliku o demokračnosti Europske unije“ (Špehar, 2014, str. 268). Međudržavna suradnja je, stoga, od izuzetne važnosti i za funkcioniranje Europske unije kada se radi o redizajnu institucija, načinima njihova konstitucionaliziranja (kako je pokazao proces stvaranja Ustava za Europu), ali i kao područje stalnoga učinkovitog provođenja javnih politika koje su europske, ali u velikoj mjeri ovisne o provedbenim tijelima u državama članicama. Osim toga, zainteresiranost vlada država članica za europsku politiku, naročito ključnih lidera u nacionalnim političkim arenaama za europeizaciju politike na svim razinama, od ključne je važnosti za sudjelovanje različitih aktera u ovom otvorenom političkom sustavu. Slučaj stvaranja posebnih prerogativa u instituciji Europskog vijeća, poput predsjednika Europskog vijeća (stalnoga predsjedništva) ili agende koja se stvara u ovoj instituciji, kao i sve intenzivniji rad tijela poput Odbora stalnih predstavnika (COREPER) kod usuglašavanja stajališta država članica u pojedinim temama i područjima, kao i sve intenzivniji rad zastupnika u Europskom parlamentu s naglaskom na prisutnost u mjestima svoga izbornog okruga kako bi predstavili djelovanje Europske unije građanima, pokazuju da je put prema institucionalnoj strukturi Europske unije koja bi bila optimalna još u dugim ciklusima, te da je za stupnjevitu integraciju od izuzetne važnosti stalna legitimnost institucija, kao što je to slučaj i sa svakom državom kao političkom institucijom.

3. NEUSPJELA KONSTITUCIONALIZACIJA EUROPSKE UNIJE I PREVLADAVANJE POLITIČKE KRIZE REFORMAMA OSNIVAČKIH UGOVORA IZ 2007. GODINE

Neuspjela konstitucionalizacija Europske unije iz 2005. godine rezultirala je ograničenom institucionalnom prilagodbom novim političkim okolnostima, naročito nakon velikoga proširenja Europske unije iz 2004. godine. Razlozi koji su doveli do neuspjeha ratifikacije Ustava za Europu na referendumima u Francuskoj, na kojem je 54,8 % birača glasovalo protiv ratifikacije, i Nizozemskoj gdje je 61,5 % birača glasovalo protiv ratifikacije, različite su prirode. Kako ističe Matt Qvortrup (2006), uspoređujući referendume o Ustavu za Europu u Francuskoj, Nizozemskoj i Luksemburgu, na kojima su birači glasovali o ratifikaciji, postoji značajna razlika u političkim pozadinama koje su dovele birače pred donošenje odluke za ili protiv ratifikacije. Qvortrup razloge za neuspjeh ne nalazi u uobičajenim predodžbama o „nepopularnosti nacionalnih elita“, jer su u isto vrijeme francuski predsjednik Jacques Chirac i nizozemski premijer Jan Peter Balkenende uživali značajnu podršku javnoga mnijenja, već u neprikladnoj kampanji, koja je među biračima ljevice, kao i među radnicima nižih nadnica i slabijega obrazovanja proizvela neslaganje s ciljevima koje si postavlja Europska unija, a koju su pred biračima branili neuvjerljivim argumentima (2006, str. 96). Damir Grubiša (2014, str. 241) navodi da je do neuspjeha referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj došlo zbog kompleksa razloga te da „građani na referendumu nisu glasovali protiv konstitucionalirane Europske unije, već protiv svoje krive predodžbe o EU-u“. Slijedom navedenoga, Grubiša navodi da su francuski građani uglavnom glasovali protiv „iz bojazni da ih ne preplavi jeftina radna snaga s istoka (...), jer su bili kritični prema vlastitoj vladi predvođenoj ministrom Rafarinom i (...) jer najveći dio proračuna EU-a ide na uzdržavanje skupe briselske administracije, zanemarujući pritom realnu činjenicu da na troškove administracije ide svega 5 % proračuna“ (2014, str. 241).

Osim navedenih razloga koji su doveli do neuspjeha referenduma, za neuspjelu konstitucionalizaciju iz 2005. godine još je značajnija promjena koja se dogodila u tijeku procesa stvaranja Ustava za Europu, a koja je na više načina oslabila prvotne namjere stvaranja značajne političke institucionalne strukture – od prijedloga za predsjednika Europske unije do prijedloga o ministru vanjskih poslova. Konvencija o budućnosti Europe koja je pod predsjedanjem bivšega francuskog predsjednika Valéryja Giscarda d'Estainga započela s radom 2002. godine, uvidjevši značaj velikoga proširenja Europske unije na deset novih država članica, odmah si je dala u zadatak ustavnu reformu radi stvaranja europskog ustava (usp. Beach i Christiansen, 2007). „Ontološki conundrum“ (usp. Chrysochoou, 2008) oko naravi integracije, kao i oko metode koju treba primijeniti na promjene institucionalne prirode, već je od samih početaka europske integracije predstavljao jedan od najvažnijih izazova. *Monnetova metoda* malih koraka integracije koji će postupno dovesti do integracije u brojnim područjima i stvaranja specifičnog europskog upravljanja putem isprva Visoke vlasti, a kasnije Europske komisije, pokazala se uspješnim putem. S druge strane, europski je federalizam već od Haaškoga kongresa 1948. godine pokazivao sve manji kapacitet razriješiti dvojbe oko načina prevladavanja razlika i sukoba između europskih država, te je polučio samo stvaranje institucije Vijeća Europe, vrlo važne, ali ipak samo međunarodne regionalne organizacije, za razliku od Europske unije.

U radu oko Ustava, Konvencija se 2002. godine vodila načelima potrebe da se stvori snažan ustavnopravni i politički okvir, te su ambicije teksta predstavljale stanovitu želju za federalizacijom. Grubiša nalazi tri skupine postignuća Ustava za Europu, iako nije uspio biti ratificiran: (1) „povećavaju se demokratske kompetencije, procedure i odgovornost svih institucija EU-a“, pri čemu je osobito istaknuta uloga Europskog parlamenta, čija 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, jer njegove odluke ovise o definitivnoj odluci Europskog vijeća“, (2) „Ustavom je izvršena značajna kodifikacija propisa kojima se regulira funkcioniranje političkih institucija EU-a, političkih procesa, komunikacije i ponašanja aktera u EU-u i izvan njega“, te (3) „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 posebnim protokolom pridodanim Ustavu“ (2014, str. 242). Unatoč tome što je neuspjela ratifikacija Ustava za Europu polučila određene pozitivne rezultate koji će poslije biti uključeni u reformu Europske unije Lisabonskim ugovorima iz 2007. godine, ostaje činjenica da je plan konstitucionalizacije kakav je bio predstavljen u radu Konvencije, u određenoj mjeri ostao u sjeni prvoga koraka unatrag kada je riječ o europskoj integraciji nakon 1980-ih godina i tadašnjih britanskih uvjeta reforme proračuna.

Metoda koja je izabrana na tragu eurooptimizma s velikim proširenjem Europske unije i dobrim stanjem u europskom gospodarstvu već je tada bila sporna. Naime, dobar dio političkih aktera u državama članicama nije pristajao na reformu Europske unije u smjeru federalizacije ili snažnije političke integracije u specifičnom obliku političkih institucija, te su procesi koji su doveli do neuspjeha referendumu samo ostavili prostora za daljnje pregovaranje između država članica na novoj Međuvladinoj konferenciji koja će stvoriti važeće osnivačke ugovore. Unatoč tome što se čini da je Lisabonskim ugovorima Europska unija dobila jednostavniju političku institucionalnu strukturu, Michel Mangelot smatra da je zapravo riječ o kompleksnijem sustavu od onoga koji je za cilj imala Unija kada je stvorila Konvenciju za pripremu Ustava. Naime, Mangelot drži da:

„Više negoli kao neki politički projekt Europa se jasno pojavljuje prije svega kao kontingentni proizvod svojih institucija. Upravo ta institucionalna dinamika velikim dijelom objašnjava njezina postignuća u javnim politikama. Paralela s objašnjenjem nastajanja države, koju je ponudio Norbert Elias (u „Dinamici Zapada“), u tom je pogledu heuristička: na isti način proces završava rezultatom koji nitko od protagonista nije zaista priželjkivao. Europska Unija može se dakle analizirati kao prostor institucionalnih prinuda i igara čija se pravila povremeno ponovno usklađuju na Međuvladinim konferencijama. To povremeno ponovno usklađivanje objašnjava opstanak tog sustava koji je *a priori* nestabilan, jer svaki nezadovoljni partner misli i nada se da će pri ponovnom definiranju imati izgleda da stekne bolju poziciju“ (2010, str. 152).

Sustav o kojem je ovdje riječ, slijedeći logiku koju izlaže Mangelot, zapravo se može opisati sustavom višestrukih kompromisa. U prvom redu riječ je o kompromisima između država članica. Potom između *ključnih* država članica, naime onih koje u Vijeću EU-a ionako zbog svoje demografske snage imaju veći broj glasova pri glasovanju kvalificiranim većinama, ali koje imaju i daleko veću pregovaračku snagu kada je riječ o europskim poslovima, jer raspoložu značajnim mrežama utjecaja između i unutar europskih institucija. Nadalje, riječ je o kompromisu između interesa država članica i interesa institucija Europske unije, koje su samo djelomično postigle snažnije pozicije. Potom, riječ je o kompromisu između pozicija aktera (ne samo država) koji teže većoj i integriranijoj Europskoj uniji, naročito okupljenih oko pojedinih ideoloških stranačkih grupacija, poput liberala, te onih koji su konzervativniji u pristupu integraciji, te naročito onih političkih aktera koji radi nacionalnih političkih okolnosti nisu skloni preuzeti rizik upuštanja u testiranje pred biračima kada je riječ o europskim poslovima. Peti kompromis je između državnih i nedržavnih aktera u političkom sustavu Europske unije, pri čemu se, kao i kod država članica, kod nedržavnih aktera (sindikata, poslovnog sektora, civilnog društva...) radi o širokoj lepezi raznovrsnih interesa u kojima prednjači snažnija organiziranost u centralizirane lobističke organizacije koje imaju paneuropski karakter, često i globalni. Konačno, šesti kompromis koji se očitovao u stvaranju Lisabonskih ugovora sastoji se u odnosu između centralizacije

i decentralizacije, na tragu Europe regija, koja pokušava istovremeno stvoriti takav politički centar koji može stabilizirati čitav politički sustav, ali istovremeno i dati veće šanse europskim regijama, naročito u pogledu razvoja i kohezijske politike, koje se često ne nalaze u povoljnoj poziciji u vlastitim državama. Napokon, sedmi kompromis koji je pokazao proces usvajanja novih osnivačkih ugovora sastoji se u proceduralnim pitanjima: nakon neuspjeha referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj iz 2005. godine, nakon neuspjelog referenduma u Irskoj na kojem su glasači 2008. godine odbacili i nove osnivačke ugovore, metoda je promijenjena te se pristupilo hitnim ustupcima Irskoj u pojedinim pitanjima da bi glasači na ponovljenom referendumu već 2009. godine prihvatili ratifikaciju osnivačkih ugovora. Mungenot zbog toga drži da su novi osnivački ugovori „proizvod razmjene poteza na europskom prostoru razdvojenom na dva pola: s jedne su strane države, čija se uloga povećava u okolnostima reforme ugovora koje su sve češće od početka pregovora o Ugovoru iz Maastrichta (od 1991. godine u prosjeku svake četvrte godine, dok su od 1958. godine bile rijetke, odnosno gotovo ih nije bilo); s druge su strane europske institucije, čija snaga počiva na strukturiranju i dugotrajnosti izbora (učinjenih tijekom Međuvladinih konferencija)“, te „ako one obvezuju države u „normalnim“ okolnostima, države njih obvezuju u okolnostima reforme“ (2010, str. 152).

Osim institucionalnih promjena koje su usvojene novim osnivačkim ugovorima, osobita vrijednost reforme Europske unije pozicionirana je i u *policy*-inovacijama, kako ih ocjenjuje Grubiša (2010, str. 187), a „koje također znače produbljivanje (*deepening*) europske integracije, među kojima su najznačajnije: glasovanje kvalificiranom većinom proširuje se na 40 *policy*-područja, posebno na ona područja koja se odnose na pitanja azila, imigracije, suradnje policije i sudske suradnje u kaznenim slučajevima; u tekst Ugovora unesene su nove odredbe koje moraju osigurati da tržište energije dobro funkcionira, posebice u odnosu na opskrbu energijom, omogućujući tako veću učinkovitost i štednju energije uz razvoj novih i obnovljivih izvora energije; uvodi se nova horizontalna socijalna klauzula po kojoj se u svim javnim politikama i akcijama koje poduzima EU mora osigurati visoka razina zapošljavanja, uz prepoznavanje ključne uloge ekonomskih službi kao što su javni transport, telekomunikacije, poštanske usluge te opskrba plinom i električnom strujom; u tekst Ugovora unesene su nove odredbe o civilnoj zaštiti, humanitarnoj pomoći i javnom zdravstvu s ciljem da se poveća sposobnost EU-a da odgovori na prijetnje sigurnosti europskih građana“ (2010, str. 187). Tek će s rastućim krizama, od već spomenutih pa sve do odgovora na humanitarne krize, Europska unija novim ugovorima dobiti prostor za snažniji angažman, opravdavajući opis ove političke integracije koji daje Zaki Laïdi (2014) kada tvrdi da je Europska unija normativna sila. Upravo je snagom političke reforme, dakako uz razvoj jedinstvenog tržišta koji je pratio politički razvoj i bio jedan od najvažnijih pokretača razvoja političkih institucija, Europska unija stekla status „vrlo osebuje sile“ (Laïdi, 2014, str. 15) u međunarodnim odnosima, jer nije kao samostalni akter u stanju biti *tvrda* sila, snažnoga vojnog kompleksa, već svoju poziciju gradi na polugama norme koja organizira globalne odnose:

„Ako dakle Europa neće biti velesila, kako će graditi svoju moć? Vjerojatno jačajući ono što joj je najznačajniji politički resurs, a to je sposobnost uspostavljanja u svjetskim razmjerima vrlo široke lepeze normi kadrih organizirati svijet, disciplinirati aktere, unijeti predvidljivost u njihovo ponašanje, razviti kod njih osjećaj kolektivne odgovornosti i pružiti onima koji idu tim putem, a osobito najslabijima, barem djelomičnu mogućnost da se s pomoću tih normi suprotstavljaju svima, a osobito onima najmoćnijima u svijetu“ (Laïdi, 2014, str. 43).

Status normativne sile, koji je osnažen konsolidacijom političkog sustava Europske unije u obliku osnivačkih ugovora iz Lisabona, jamči da Europska unija ostaje globalni akter s asimetričnim utjecajem u područjima poput trgovinske razmjene i ugovora, politike proširenja i susjedstva, humanitarnih pitanja i odgovora na ekološke probleme svijeta, dok je u ratnim okolnostima ili

sigurnosnim izazovima oslonjena na širi kontekst izvan vlastitih institucija, u obliku kolektivne sigurnosti koje velikoj većini država članica EU-a pruža NATO savez ili je sklona neutralnoj poziciji i poziciji medijatora u konfliktnim međunarodnim odnosima (poput slučaja odnosa između Srbije i Kosova). Ratna kriza na istoku Europe najbolji je pokazatelj da je Europska unija spremna djelovati u mirnodopskim angažmanima, dok je njezina normativna snaga kada je riječ o teškim globalnim ratnim konfliktima vrlo ograničena.

4. DEMOKRATSKI DEFICIT EUROPSKE UNIJE I NAČELO SUPSIDIJARNOSTI: MEĐUVLADINA PERSPEKTIVA I STAVOVI GRAĐANA IZ 2019. GODINE

Idea demokratskog deficita Europske unije počiva na pretpostavci da je za demokratsku konsolidaciju nužan proces stvaranja takvog političkog sustava koji ima sve potrebne klasične preduvjete demokratske legitimnosti, a koje su izgrađivane tijekom povijesnih institucionalizacija u nacionalnim državama. Naročito je pri tome važna demokratska legitimnost koja se oslanja na neposredni utjecaj građana na sastave i izbore predstavničkih tijela, ali je jednako važna i ona koja se tiče posrednog legitimiteta izvršne vlasti, kao i drugih tijela regionalnih i lokalnih vlasti koji proceduralno moraju proizlaziti iz volje birača. Osim ove, prve, demokratske legitimnosti za funkcionalnu demokraciju, nužna je i stalna demokratska legitimnost, odnosno provjerljivost, kontrola i kritičnost građana prema vlastima, koja se ostvaruje u transparentnim političkim procesima, slobodnim medijima i organiziranom civilnom društvu. Naime, kritički odmak spram svake vlasti građanima ostavlja dovoljno prostora da od nje očekuju da radi u njihovu korist, te da participirajući u područjima između političkih vlasti i civilnog društva stalno preispituje svoje odluke.

Iako je tema demokratskog deficita Europske unije jedna od klasičnih tema istraživanja o Europskoj uniji, odgovori na političko-institucionalnoj razini još su uvijek takvi da nisu prevladane sve kritične točke ovoga problema (usp. Hix i Høyland, 2011). Pa i kada autori poput Juliana Plottke i Manuela Müllera (2020) nalaze određena rješenja za izazove demokratskog deficita, ostaje činjenica primjerice slabe izlaznosti na izbore za Europski parlament ili vrlo slabe povezanosti između izbora sastava Europske komisije i procesa izbora za Europski parlament (unatoč složenoj strukturi saslušanja kandidata za članove Europske komisije pred Europskim parlamentom).

S druge strane, dio istraživača europske integracije smatra da je s obzirom na status političkih institucija Europske unije zapravo neprikladno odgovarati s pitanjem o demokratskom deficitu Europske unije, već da se treba osloniti na demokratsku legitimnost država članica i njihovih političkih institucija (usp. Moravcsik, 2002). Drugim riječima, nadnacionalna politička struktura Europske unije bit će onoliko demokratska koliko su demokratske države članice te će se njihova međusobna dinamika u institucijama Europske unije reflektirati na području od zajedničkih interesa.

Primjerice, iz Tablice 1. može se iščitati da između nacionalnih i europskih izbora postoji primjetna razlika. U tablici se na osnovi podataka iz Eurobarometra 91.5 (2019) uspoređuju ispitanici koji su glasali na europskim izborima 2019. godine s onima koji nisu, s obzirom na to jesu li ili nisu glasali na nacionalnim izborima, te prema stavu o tome računa li se njihov glas u Europskoj uniji, zadovoljstvu demokracijom u Europskoj uniji, predodžbi o Europskoj uniji i razumijevanju načina na koji Europska unija funkcionira.

Tablica 1. Razlike između građana koji su glasali i građana koji nisu glasali na izborima za Europski parlament 2019. godine

GLASALI NA IZBORIMA ZA EUROPSKI PARLAMENT 2019. GODINE								
	JESU GLASALI		NISU GLASALI		NE ZNAJU/ODBILI		UKUPNO	
GLASALI NA NACIONALNIM IZBORIMA								
Glasali	11.716	85,8 %	2.940	30,3 %	417	11,5 %	15.073	55,9 %
Nisu glasali	1.934	14,2 %	6.758	69,7 %	3.205	88,5 %	11.898	44,1 %
Svi	13.651	100 %	9.698	100 %	3.622	100 %	26.971	100 %
MOJ SE GLAS U EUROPSKOJ UNIJI RAČUNA								
Slažem se u potpunosti	3.332	24,4 %	1.050	10,8 %	661	18,3 %	5.043	18,7 %
Uglavnom se slažem	5.688	41,7 %	2.560	26,4 %	1.402	38,7 %	9.651	35,8 %
Uglavnom se ne slažem	2.760	20,2 %	2.840	29,3 %	863	23,8 %	6.463	24,0 %
Uopće se ne slažem	1.518	11,1 %	2.455	25,3 %	469	13,0 %	4.442	16,5 %
Ne znam	352	2,6 %	794	8,2 %	226	6,3 %	1.372	5,1 %
Svi	13.651	100 %	9.698	100 %	3.622	100 %	26.971	100 %
ZADOVOLJSTVO DEMOKRACIJOM U EUROPSKOJ UNIJI								
Vrlo zadovoljan	945	6,9 %	475	4,9 %	125	3,4 %	1.544	5,7 %
Prilično zadovoljan	7.217	52,9 %	4.142	42,7 %	1.678	46,3 %	13.038	48,3 %
Ne naročito zadovoljan	3.632	26,6 %	2.823	29,1 %	1.073	29,6 %	7.528	27,9 %
Potpuno nezadovoljan	1.134	8,3 %	1.023	10,6 %	325	9,0 %	2.482	9,2 %
Ne znam	722	5,3 %	1.235	12,7 %	422	11,6 %	2.379	8,8 %
Svi	13.651	100 %	9.698	100 %	3.622	100 %	26.971	100 %
PREDODŽBA O EUROPSKOJ UNIJI								
Vrlo pozitivna	1.215	8,9 %	504	5,2 %	207	5,7 %	1.926	7,1 %
Prilično pozitivna	5.655	41,4 %	2.737	28,2 %	1.310	36,2 %	9.702	36,0 %
Neutralna	4.475	32,8 %	4.068	41,9 %	1.492	41,2 %	10.034	37,2 %
Prilično negativna	1.666	12,2 %	1.597	16,5 %	414	11,4 %	3.676	13,6 %
Vrlo negativna	544	4,0 %	534	5,5 %	130	3,6 %	1.209	4,5 %
Ne znam	96	0,7 %	258	2,7 %	69	1,9 %	424	1,6 %
Svi	13.651	100 %	9.698	100 %	3.622	100 %	26.971	100 %
RAZUMIJEM KAKO EUROPSKA UNIJA FUNKCIONIRA								
Slažem se u potpunosti	1.955	14,3 %	1.033	10,7 %	384	10,6 %	3.373	12,5 %
Uglavnom se slažem	7.425	54,4 %	3.954	40,8 %	1.805	49,8 %	13.184	48,9 %
Uglavnom se ne slažem	3.299	24,2 %	3.056	31,5 %	971	26,8 %	7.326	27,2 %
Uopće se ne slažem	749	5,5 %	1.292	13,3 %	322	8,9 %	2.363	8,8 %
Ne znam	222	1,6 %	363	3,7 %	140	3,9 %	725	2,7 %
Svi	13.651	100 %	9.698	100 %	3.622	100 %	26.971	100 %

Izvor: Eurobarometar 91.5 (2019); vlastiti izračuni. Napomene: vrijednosti prikazane u tablici ponderirane su u skladu s metodološkim uputama koje su priložene uz podatke iz Eurobarometra, i reprezentativne su za stanovništvo glasačke dobi u 28 država članica iz 2019. godine. Moguće nepodudarnosti u zbrojevima posljedica su zaokruživanja.

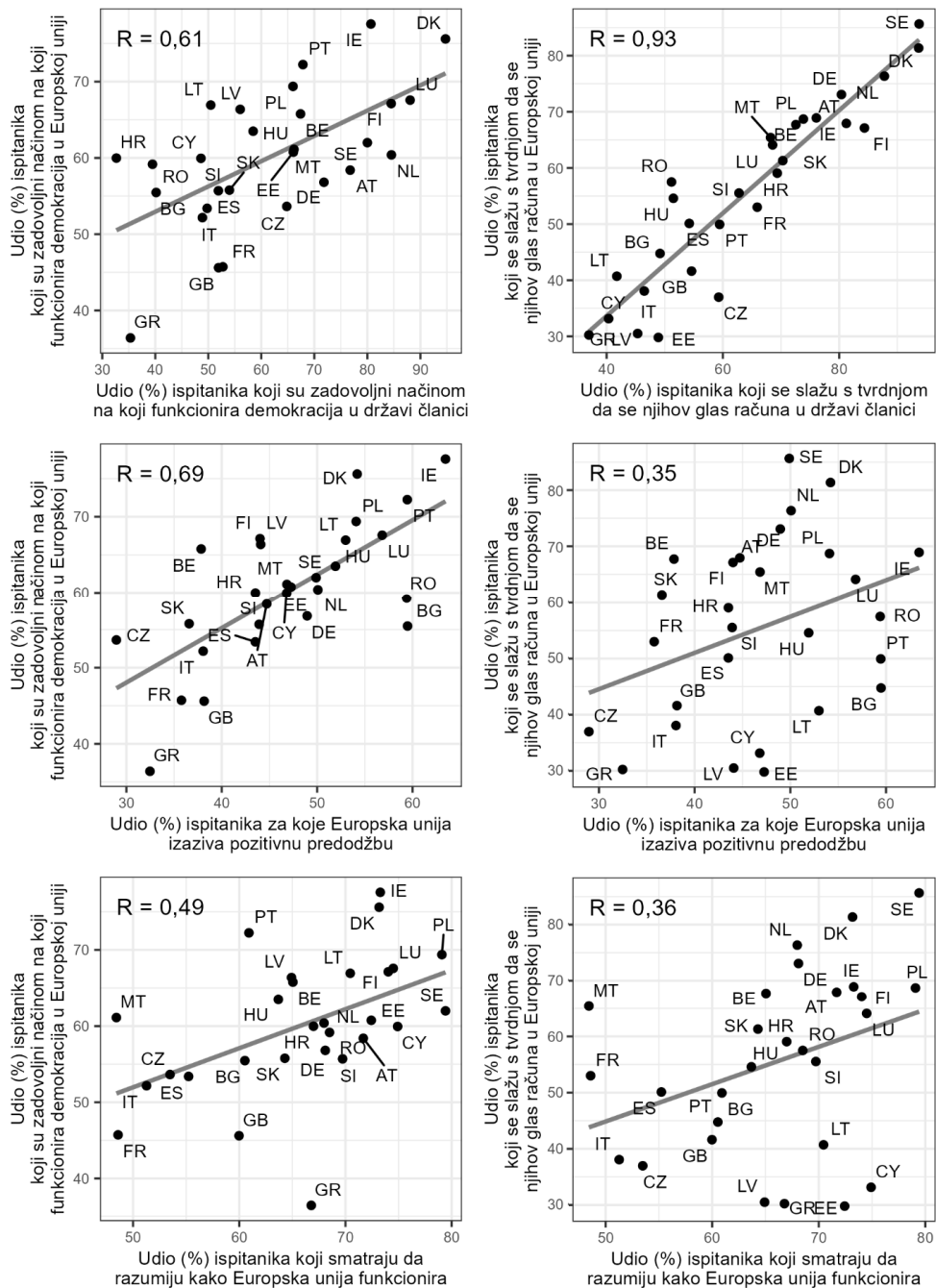
Izračuni u Tablici 1. u skladu su s očekivanjem da je glasanje na europskim izborima povezano s glasanjem na nacionalnim izborima: među građanima koji su glasali na europskim izborima 2019. godine, njih 85,83 % glasalo je i na tada posljednjim nacionalnim izborima, dok među građanima koji nisu glasali na europskim izborima 2019. godine njih 69,68 % nije glasalo ni na tada posljednjim nacionalnim izborima.

Gledajući s druge strane, može se reći da je udio građana koji su izišli na europske izbore veći među onima koji su glasali na posljednjim nacionalnim izborima nego među onima koji nisu: od 15.073 ispitanika u uzorku koji su rekli da su glasali na tada posljednjim nacionalnim izborima, njih 77,73 % (više od tri četvrtine) glasalo je i na europskim izborima, a od 11.898 ispitanika koji nisu glasali na posljednjim nacionalnim izborima, njih tek 1.934, odnosno 16,26 % glasalo je na europskim izborima. Među svim ispitanicima glasačke dobi u uzorku (N = 26 971), njih 43,44 % glasalo je i na europskim izborima 2019. godine i na posljednjim nacionalnim izborima, njih 25,06 % nije glasalo ni na europskim izborima 2019. godine ni na posljednjim nacionalnim izborima, njih 10,9 % glasalo je na posljednjim nacionalnim izborima, no na europskim izborima 2019. godine nije, a njih 7,17 % glasalo je na europskim izborima 2019. godine, no na posljednjim nacionalnim izborima nije (za 13,43 % ispitanika ne znamo jesu li ili nisu glasali na izborima za Europski parlament 2019.). Drugim riječima, to znači da ima više građana koji iziđu na nacionalne izbore, no ne i na europske, nego li ima građana koji iziđu na europske izbore, no ne i na nacionalne.

Osvrćući se na razlike između građana koji jesu i građana koji nisu glasali na europskim izborima 2019., prema njihovoj ocjeni stanja demokracije u Europskoj uniji, iz Tablice 1. možemo vidjeti da je kod ispitanika koji su izišli na europske izbore, u usporedbi s ispitanicima koji nisu, znatno veći udio onih koji se s tvrdnjom da se njihov glas u Europskoj uniji računa u potpunosti ili uglavnom slažu (66,08 % prema 37,22 %). Slično je i sa zadovoljstvom demokracijom u Europskoj uniji: među ispitanicima koji su izišli na europske izbore, u usporedbi s ispitanicima koji nisu, pronalazimo veći udio vrlo i prilično zadovoljnih načinom na koji demokracija u Europskoj uniji funkcionira (59,79 % prema 47,61 %). Među ispitanicima koji su izišli na europske izbore 2019. godine, u usporedbi s ispitanicima koji nisu, pronalazimo i veći udio onih kod kojih Europska unija izaziva pozitivnu predodžbu (50,33 % prema 33,42 %). Građani koji su glasali na europskim izborima 2019., u usporedbi s onima koji nisu, također u nezanemarivo većoj mjeri smatraju da u potpunosti ili uglavnom razumiju kako Europska unija funkcionira (68,72 % naspram 51,43 %).

Drugi primjer, sa Slike 1., pokazuje na temelju nekoliko dijagrama raspršenosti, kako su dva pokazatelja o stanju demokracije u Europskoj uniji – zadovoljstvo demokracijom i stav o tome računa li se glas građana u Europskoj uniji – povezana s odabranim varijablama.

Slika 1. Čimbenici povezani sa zadovoljstvom demokracijom i stavom da se građanski glas u Europskoj uniji računa



Izvor: Eurobarometar 91.5 (2019); vlastita obrada. Napomena: vrijednosti su ponderirane poststratifikacijskim težinama u skladu s metodološkim uputama koje su priložene uz podatke iz Eurobarometra. R je Pearsonov koeficijent korelacije.

Dijagrami raspršenosti na lijevoj strani Slike 1. odnose se na zadovoljstvo demokracijom u Europskoj uniji, a dijagrami raspršenosti na desnoj strani Slike 1. odnose na stavove građana o tome koliko se njihov glas u Europskoj uniji računa. Ta dva pokazatelja povezuju se, redom, sa stavovima o stanju demokracije na nacionalnoj razini, s predodžbom koju među građanima Europska unija izaziva i s time koliko građani razumiju to kako Europska unija funkcionira.

Svi su čimbenici pozitivno povezani s pokazateljima o stanju demokracije u Europskoj uniji, no povezanost nije u svim slučajevima iste snage i kreće se od relativno slabe do umjerene pa i vrlo jake. Može se reći da je udio građana zadovoljnih demokracijom u Europskoj uniji u prosjeku veći u onim državama članicama u kojima je veći i udio građana zadovoljnih demokracijom na nacionalnoj razini, u onim državama članicama u kojima je javna predodžba o Europskoj uniji povoljnija i u onim državama članicama u kojima građani smatraju da bolje razumiju kako Europska unija funkcionira, pri čemu je posljednja povezanost od navedene tri najslabija, ali je i dalje umjerene jačine (vidjeti donji lijevi dijagram raspršenosti na Slici 1.).

Pronađena je vrlo snažna pozitivna povezanost između stava građana da se njihov glas u Europskoj uniji računa i stava građana da se njihov glas računa na nacionalnoj razini. U državama članicama u kojima je veći udio građana koji vjeruju da se njihov glas „čuje“ na nacionalnoj razini, u prosjeku pronalazimo i veći udio građana koji vjeruju da se njihov glas „čuje“ na europskoj razini. Iako su povezanosti znatno slabije, udio građana koji se slažu s tvrdnjom da se njihov glas u Europskoj uniji računa u prosjeku je veći i u onim državama članicama u kojima među većim udjelom građana Europska unija izaziva vrlo ili prilično pozitivnu predodžbu i u onim državama članicama u kojima građani smatraju da bolje razumiju kako Europska unija funkcionira (vidjeti srednji i donji desni dijagram raspršenosti na Slici 1.).

Iz ova dva kratka primjera analize podataka iz Eurobarometra može se zaključiti da je *intergovernmentalistička* predodžba o funkcioniranju Europske unije kao demokratske u skladu s idejom o demokratskom funkcioniranju država članica. Ili, kako ističe Sabine Saurugger, analizirajući istraživanja Andrewa Moravcsika (usp. 2003, 2008), koji nastoji identificirati dinamiku integracije do nadzora nad unutarnjom gospodarskom politikom, da je „europska integracija plod strateške kalkulacije država članica u korist promicanja svojih glavnih gospodarskih interesa i niza racionalnih odabira nacionalnih elita“ (2013, str. 80). Europska unija je, dakle, među građanima ili onima koji izlaze na političke izbore percipirana u uskoj vezi s nacionalnim „demokratskim raspoloženjem“, te se snaga njezine demokracije u velikoj mjeri može ocjenjivati s obzirom na snagu nacionalnih demokracija u državama članicama.

Pa ipak, ideja da je Europska unija u velikoj mjeri međuvladina predodžba ne počiva samo na snažnoj poluzi koju imaju državni akteri u institucijama Europske unije, već na mnogo širem političkom konsenzusu oko političkog načela supsidijarnosti, koji ima snažnu europsku tradiciju. Naime, kao što neke od država članica Europske unije, primjerice Njemačka, snažno insistiraju na načelu supsidijarnosti u vlastitom nacionalnom političkom sustavu, tako i sama Europska unija počiva na ovom institucionalnom i političkom načelu. Ono je sadržano u osnivačkim ugovorima, ali je jednako tako od samoga početka europske integracije bilo snažnim mjerilom odnosa između zajedničkih, nadnacionalnih institucija i njihova odnosa spram europeizacijske dinamike. Države članice su od samoga početka integracije smatrale da je izuzetno važno da se u područja zajedničkih politika uvrste samo ona koja se ne mogu kvalitetnije regulirati i provoditi u nacionalnim okvirima. Uslijed stvaranja zajedničkog, kasnije jedinstvenog tržišta, one politike koje su zahtijevale integraciju na europskoj razini bile su rezultat upravo testiranja supsidijarnosti, odnosno zaključka da je europska razina za neke od njih prihvatljivija (primjerice u slučaju zajedničke poljoprivredne politike ili

politike zaštite okoliša). Ono što će Magonette nazvati „anonimnom demokracijom“ (2013, str. 138-190), zapravo je rezultat u velikoj mjeri ovoga političkog načela koje, ne samo u europskom pravu, već i na političkom području ne dozvoljava stvaranje transnacionalne demokracije, koja bi vođena federalizmom uspostavila klasične (ili njima slične) odnose između političkih institucija i građana. Najbolji primjer ovoga puta uspostavljanja boljšega ambijenta za europsku demokraciju vidio se u građanima bliskijem postupku izbora za Europski parlament i njegovu snaženju, iz kojega bi slijedilo prema ovom institucionalnom optimizmu da će se, kako ističe Magonette:

„(...) demokratski deficit raspliniti ako se Europski parlament bude biraio putem izravnih izbora i ako mu se dadu ovlasti zakonodavnoga i proračunskog nadzora kakve imaju nacionalni parlamenti. To gledište, koje je većina europskih zastupnika oduševljeno usvojila i od tada ga dosljedno podržava, ubrzo je postalo općim mjestom u raspravama o europskim institucijama. (...) To vrlo formalističko razmišljanje pokazalo se međutim nepotpunim. Stalno jačanje Europskog parlamenta nije bilo dovoljno da uvjeri građane kako je Unija postala demokratskom. Naprotiv, od 1979. godine, kada su održani prvi europski izbori, stopa izlaznosti neprekidno se smanjuje. Grubo opovrgavajući optimistične scenarije iz šezdesetih i sedamdesetih godina prošloga stoljeća, neodaziv na izbore stalno je rastao, dok je istovremeno Parlament neprestano dobivao nove ovlasti. Osim toga, osmišljene po načinu oponašanja, institucionalne su reforme ubrzo pokazale svoju ograničenost“ (2013, str. 164).

Unatoč tome što Magonette u svojoj analizi ne uzima posljednji ciklus izbora za europski parlament iz 2019. godine, kada je preokrenut ovaj trend (2019. izlaznost je bila 50,66 %, dok je na prethodnim izborima do tada najniža izlaznost bila 42,61 %), ostaje činjenica da izbori za Europski parlament ne mogu sami razriješiti dileme europske demokracije i problem demokratskog deficita, koji se projicira s premisama koje smo naveli. Stoga se valja složiti s Magonetteom da ne postoji paralela koja bi usporedila federalistička nastojanja sa sadašnjim stanjem političkog razvoja institucija Europske unije:

„(...) država ima strogo određene oblike i čvrsto zacrtane granice, te predstavlja stanovit broj stvari koje njezini stanovnici poznaju i vole. Stapa se sa slikom samoga tla i poistovjećuje s posjedom, s obitelji, s uspomenama, s poslovima iz svakodnevice i sa snovima o budućnosti. Domoljublje, koje je ponajčešće tek izdanak individualnog egoizma, ostalo je unutar pojedine države i nije prešlo na Uniju. Zbog toga objedinjeni interesi, običaji i osjećaji dolaze do izražaja u političkom životu država, a ne u političkom životu Unije“ (2013, str. 176)

U skladu pak s drugom predodžbom Europske unije kao akefalnog, polikefalnog i supsidijarnog političkog sustava, interpretacija demokracije u Europskoj uniji se može bliže opisati nekom vrstom „deliberativne poliarhije“ (Magonette, 2013, str. 169), koja nema snažni politički centar ni vlastite političke institucije, vođena logikom policentričnosti i raznolikosti nacionalnih političkih arena.

5. ZAKLJUČAK

Politička teorija europske integracije već niz desetljeća nastoji opisati fenomen europske integracije te u skladu s različitim aspektima ove integracije nalazi različite teorijske pristupe i odgovore na njegov središnji sadržaj. Iako ne postoji jedinstven stav istraživača europske integracije o njezinom institucionalno-političkom opisu, premda je najčešća definicija o specifičnom političkom sustavu, postoje određeni elementi europskoga mozaika u kojem se može do neke mjere uspoređivati, klasificirati i definirati neke od elemenata ovoga političkog sustava. U ovoj kratkoj analizi dio toga mozaika prezentiran je u problemu konstitucionalizacije Europske unije, njezinih kvazifederalnih elemenata, načela supsidijarnosti i problema demokratskog deficita. Analiza je na nekoliko primjera pokazala usku povezanost između demokracije u državama članicama i političkih procesa, naročito izbora za Europski parlament, te se priklanja argumentima koje iznose predstavnici političke teorije *intergovernmentalizma* o ključnim akterima u ovom specifičnom političkom sustavu. Osobito se, pritom, analizirajući povijesnu genealogiju političke institucionalizacije Europske unije interpretacija vodi etabliranim načelom supsidijarnosti, kao osnovnom *intergovernmentalističkom* pozicijom u razvoju političkog sustava Europske unije. Višestruki konsenzusi koji su doveli do stvaranja poslijelisabonske Europske unije reflektiraju težnje država članica da u vrijeme složenih odnosa u političkom sustavu Europske unije, ali i u međunarodnom okruženju koje predstavlja nove izazove za ukupno djelovanje Europske unije, stvore onaj tip institucionalizacija koje mogu održivo i dugoročno štiti zajedničke interese. Unatoč tome što je domet federalističkoga pristupa u značajnoj mjeri odbačen kao veliki dizajn političkog sustava, posljednji osnivački ugovori su pokazali dobru ravnotežu i otpornost na izazove kada su testirani u najvećim krizama Europske unije od njezina nastanka (financijska, migrantska, pandemijska i sigurnosna kriza). Primjer istraživanja Eurobarometra iz 2019. godine, uslijed tada održanih izbora za Europski parlament, pokazuje da su u velikoj mjeri nadidjeni strahovi oko demokratskog deficita Europske unije i da su institucije u većoj mjeri uspješno odgovorile na očekivanja građana. U razdoblju novih izazova ostaje vidjeti hoće li nekom novom institucionalnom reformom Europske unije biti potrebno stvoriti novu ravnotežu, prije svega između država članica, ali i drugih aktera u ovom složenom političkom sustavu.

LITERATURA

- Beach, D. i T. Christiansen (2007). Introduction: Political agency in the constitutional politics of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 14(8), 1163-1166. <https://doi.org/10.1080/13501760701656395>
- Bieling, H.-J. (2012). Intergovernmentalismus. U: H.-J. Bieling i M. Lerch (ur.), *Theorien der europäischen Integration* (3. izd., str. 77-97). Springer.
- Chrysochoou, D. N. (2008). *Theorizing European Integration* (2. izd.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203946107>
- Costa, O. i Magnette, P. (2001). Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne, *Politiques et management public*, 19(1), 103-120. <https://doi.org/10.3406/pomap.2001.2659>
- Dehousse, R. i Magnette, P. (2009). L'évolution du système institutionnel. U: R. Dehousse (ur.), *Politiques européennes* (str. 31-51). Presses de Sciences Po.
- European Commission and European Parliament, Brussels (2019). Eurobarometer 91.5 (2019). *GESIS Data Archive, Cologne. ZA7576 Data file Version 1.0.0*. <https://doi.org/10.4232/1.13393>
- Garrett, G. (2006). The Politics of Legal Integration in the European Union. U: M. Eilstrup-Sangiovanni (ur.), *Debates on European Integration: A Reader* (str. 253-263). Palgrave Macmillan.
- Gerbet, P. (2009). Fédéralisme européen. U: P. Gerbet, G. Bossuat i T. Grosbois (ur.), *Dictionnaire historique de l'Europe unie* (str. 472-475). André Versaille.
- Große Hüttmann, M. i Fischer, T. (2012). Föderalismus. U: H.-J. Bieling i M. Lerch (ur.), *Theorien der europäischen Integration* (3. izd., str. 35-53). Springer.
- Grubiša, D. (2010). Lisabonski ugovor i europsko građanstvo. *Politička misao*, 47(4), 185-209.
- Grubiša, D. (2014). Konstitucionalizacija demokracije u EU-u: demokratski deficiti i poteškoće prevladavanja političke alijenacije. U: T. Kursar i A. Matan (ur.), *Demokracija u 21. stoljeću?* (str. 240-263). Fakultet političkih znanosti.
- Hix, S. i Høyland, B. (2011). *The Political System of the European Union* (3. izd.). Palgrave Macmillan.
- Laïdi, Z. (2014). *Norma a ne snaga: zagonetka Europe kao sile*. Fakultet političkih znanosti.
- Magnette, P. (2001). Entre contrôle parlementaire et « État de droit »; le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 51(6), 933-948. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2001.403685>
- Magnette, P. (2013). *Politički sustav Europske unije*. Fakultet političkih znanosti.
- Mangenot, M. (2010). *Lisabonski ugovor i nove institucije Europske Unije*. *Politička misao*, 47(1), 151-160.
- McCormick, J. (2010). *Razumjeti Europsku uniju*. Mate.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603-624.
- Moravcsik, A. (2003) The EU ain't broke. *Prospect*, 3, 38-45.
- Moravcsik, A. (2008). The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'. *Intereconomics*, 43(6), 331-340. <https://doi.org/10.1007/s10272-008-0266-7>
- Plotka, J. i Müller, M. (2020). *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy: Short and Long-Term*

- Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level. Institut für Europäische Politik. Friedrich-Ebert-Stiftung.* <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/17203.pdf> (14. srpnja 2023.)
- Saurugger, S. (2013). *Teorije i koncepti europske integracije.* Fakultet političkih znanosti.
- Špehar, H. (2014). Demokracija u Europskoj uniji: politička legitimnost između nacionalne države i nadnacionalnoga političkog poretka. U: T. Kursar i A. Matan (ur.), *Demokracija u 21. stoljeću?* (str. 264-277). Fakultet političkih znanosti.
- Špehar, H. (2023). Europska politička integracija i promicanje mira: prednosti i nedostaci mirotvornog djelovanja Europske unije. *Nova prisutnost*, 21(2), 433-450. <https://doi.org/10.31192/np.21.2.12>
- Qvortrup, M. (2006). The Three Referendums on the European Constitution Treaty in 2005., *The Political Quarterly*, 77(1), 89-97.

Constitutionalization of the European Union between Democratic Deficit and the Principle of Subsidiarity

HRVOJE ŠPEHAR, PhD

Faculty of Political Science, University of Zagreb

MIROSLAV JURANEK

ABSTRACT

The article tries to explore a brief historical genealogy of the political system of the European Union in terms of analyzing the development of the quasi-confederation system and interstate cooperation, which after the failed constitutionalization and the current state of the founding treaties, largely depends on key actors at the intergovernmental level. Since the asymmetric and specific political system of the European Union is made up of numerous state and non-state actors, and that during the historical institutionalization it is dominated by dynamics that are the result of multiple compromises, the article seeks to show how and to what extent this system has consolidated and what strength it has not only in terms of the development of its own political institutions but also in international relations. In particular, it is emphasized that the result of the development of the European Union from the post-Lisbon period, although marked by numerous economic, migrant, health and security crises, is largely the result of a long tradition of the political principle of subsidiarity, abandonment of federalization and the desire to create a compromise acephalous and polycephalic political system.

Key words: European Union, constitutionalism, democratic deficit, political theory of European integration, subsidiarity