



INSTITUCIONALNI DIZAJN I DEMOKRATSKI DEFICIT EUROPSKE UNIJE*

Tihomir CIPEK
Fakultet političkih znanosti, Zagreb

UDK: 321.72(4-67 EU)
Pregledni rad

Primljeno: 14. 7. 2006.

U tekstu su prikazani prijedlozi institucionalnoga dizajna kojima se nastoji riješiti problem demokratskoga deficita Europske unije. Propitat će se parlamentarna, postparlamentarna i prezidencijalistička strategija. Parlamentarna naglašava demokratsku funkciju nacionalnih parlamenata država članica u europskim procesima odlučivanja. Analizira njihovo nastojanje da preko posebnih odbora za europska pitanja pojačaju svoju legitimacijsku funkciju. Postparlamentarna strategija zagovara neposredno usklađivanje interesa između Europske komisije i korporativnih interesnih udruga. Smatra se da korporativne i lobističke mreže, iako pridonose djelotvornosti odlučivanja, ne mogu nadomjestiti funkciju parlamenta. One nemaju demokratski legitimitet i nisu podvrgnute demokratskoj kontroli. Prezidencijalističke legitimacijske strategije svojim prijedlogom neposrednoga biranja predsjednika Europske komisije, s jedne strane, idu u smjeru povećavanja demokratskoga legitimiteta Unije, ali, s druge, zanemaruju i nužno potrebno načelo konsenzusa. Europski parlament ostao je jedino mjesto gdje se nastoji uspostaviti opći interes građana Unije. Stoga uz europske političke stranke ima presudnu funkciju u uspostavi demokratskoga legitimiteta. Zaključeno je da se problem manjkava demokratskoga legitimiteta Europske unije ne može riješiti bez uspostavljanja europske javnosti i politiziranja procesa odlučivanja.

Ključne riječi: institucionalni dizajn, Europska unija, parlament, demokratski deficit

✉ Tihomir Cipek, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb, Hrvatska.
E-mail: Tihomir.Cipek@fpzg.hr

Problem demokratskoga deficita Europske unije (EU) sve je više predmetom političkih i politologijskih polemičkih rasprava. Treba istaknuti da predmet spora nije legitimitet same EU, nego demokratski legitimitet njezina političkoga poretka. U diskusijama o legitimitetu i deficitu Unije sudovi se kreću od ironičnog upita londonskog *Timesa*: "Tko se želi žrtvovati za Javiera Solanu"? do politologijskih prijedloga institucionalnoga dizajna. Svojim čitateljima *Times* navedenim pitanjem i samorazumljivim odgovorom – a to je jasno i glasno: "nitko" – nastoji pokazati da Unija nema emocionalni legitimitet kod svojih građana. Ovaj se tip legitimiteta u politologiji od 1990-ih godina, zahvaljujući "culture turnu", sve više smatra nužnim za uspostavljanje stabilnoga demokratskog političkog poretka. Uostalom, i klasična definicija legitimiteta naglašava da je politički poredak legitiman tek onda ako građani u nje ga imaju povjerenja.¹ Istraživanja pokazuju da se demokratski legitimitet koji proizlazi iz identifikacije građana s Unijom oblikuje relativno sporo i da ga nije moguće formirati bez povjerenja građana u političke institucije Europske unije (EU) (Angelucci, 1993.). Ustanovilo se da je problem legitimiteta usko povezan s demokratskim deficitom Unije. Glavni uzrok vidi se u tome što nacionalni parlamenti nemaju ovlasti u poslovima EU-a, a ni funkcija Europskog parlamenta nije još dovoljno razvijena. U političkom sustavu Europske unije glavne odluke donose vlade država članica, dakle izvršna vlast. Zahtjevi da se demokratiziraju procesi europskog odlučivanja svode se na isticanje potrebe jačanja funkcije parlamenata država članica Unije. Ovaj se problem pokazao kao zahtjevna, ali i izazovna, zadaća, za relativno novu politologijsku disciplinu: institucionalni dizajn ili inženjering. U istraživanjima se pošlo od pretpostavke da se demokratski legitimitet EU-a ne može uspostaviti "denacionalizacijom" Europskoga parlamenta, nego prije svega "europeizacijom" parlamenata država članica (Lepsius, 1991., 40). Institucionalni su dizajneri zaključili da se povjerenje građana u EU nedvojbeno stječe preko nacionalnih parlamenata, odnosno parlamenata država članica, koji su prema definiciji iskaz narodnoga suvereniteta i odraz političke volje građana. Uloga nacionalnih zakonodavnih tijela stoga je vrlo važna za legitimitet Europske unije. Uz parlamente država članica, vrlo važnu ulogu u procesu demokratske legitimacije nastoje zadobiti Europski parlament, europske političke stranke, Europska komisija, Europsko vijeće. Naša analiza zadržat će se na novim prijedlozima institucionalnoga dizajna usmjerenima na funkciju i strukturu Europskog parlamenta i Europske komisije. Propitat će se i funkcija lobističkoga sustava u procesu europskog odlučivanja.

U procesu europskih integracija dugo se naglašavala isključivo funkcija nacionalnih parlamenata kao osnovnih čimbeni-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

ka demokratske legitimacije Unije. Parlamenti država članica stoga su dugo proglašavani jedinim pravim i poželjnim kontrolorom europskih politika svojih vlada. Ovaj je stav bio dominantan usprkos činjenici da je do sredine 1980-ih godina stvarna uloga parlamenata država nacija u procesu europskih integracija svedena na ratifikaciju političkih i pravnih akata Europske zajednice. Danas se zahvaljujući razvijenim i sve značajnijim euointegracijskim procesima sve više ističe legitimacijska funkcija nacionalnih parlamenata. Ona je jasno istaknuta i u Ugovoru o ustavu Europske unije (Čl. I-46). Navedeno je da su države članice u Vijeću EU-a zastupane po predsjednicima država, odnosno svojih državnih vlada, koje su prema demokratskim pravilima odgovorne svojim parlamentima. U najnovije se vrijeme novim prijedlozima nastoji uspostaviti bolja euro-legitimacijska funkcija nacionalnih parlamenata. To više što je politička praksa sasvim jasno pokazala da djelotvornost politika EU-a ovisi i o njegovoj demokratskoj legitimaciji. Ovo je pitanje postalo još važnije nakon odbijanja Ugovora o ustavu Europske unije na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj. Istodobno zadaće koje se postavljaju pred nacionalne parlamente postaju sve složenije. Došlo je na prvi pogled do apsurdne situacije. Naime, dok nacije i građani zemalja članica EU-a i dalje svoje nacionalne parlamente smatraju središtem zakonodavne vlasti i političkog odlučivanja, sve se više, i to vrlo važnih zakona, donosi u Europskom parlamentu, odnosno u Europskoj komisiji. Radi se o vrlo važnim zakonima koji reguliraju ekonomiju država članica, a koji se gotovo potpuno donose u institucijama Europske unije.² Stoga je pitanje legitimacijske uloge nacionalnih parlamenata država članica, uostalom kao i njihove funkcije u političkom sustavu Europske unije, postalo vrlo važno. Rasprava je jasno upozorila na nekoliko temeljnih pristupa institucionalnoga dizajna: parlamentarni, koji propituje potrebu jačanja legitimacijske uloge nacionalnih parlamenata; predsjedijalistički, koji ističe ulogu predsjednika Europske komisije; postparlamentarni, u kojem se nastoje razviti legitimacijski postupci zasnovani na ideji o potrebi jačanja funkcije korporativnih udruga i lobista u političkom sustavu EU-a.

Prvi je pristup rezultirao formiranjem posebnih europskih odbora, tj. komisija unutar nacionalnih parlamenata, koje su zadužene za odnos nacija država s Europskom unijom. Istu vrst parlamentarnih odbora oblikovali su i parlamenti devet novoprimljenih država članica, dok je Malta europska pitanja prepustila svome ministarstvu vanjskih poslova. Pošlo se od pretpostavke da se politika Europske unije ne može ostaviti na raspolaganju isključivo izvršnoj vlasti, a da će veće uključivanje nacionalnih parlamenata u europsku politiku smanjiti demokratski deficit EU-a. Usprkos dobrim namjera-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

ma, rezultati su bili vrlo dvojbeni. Inicijative Unije toliko su brojne i složene da su ih nacionalni parlamenti vrlo teško mogli propitati te uputiti svoje primjedbe i prijedloge. U 1990-im godinama parlamenti država članica u prosjeku su se morali nositi otprilike sa 20.000 dokumenata kojima su tumačene inicijative, zakoni, protokoli i stajališta glavnih institucija Europske unije (Hölscheid, 2000., 36). Politologijska su istraživanja dokazala da se nedvojbeno radi o isključivo formalno odrađenom poslu, koji nije donio bitne sadržajne promjene ili pak doveo do kvalitetnih polemičkih demokratskih rasprava, koje bi eventualno mogle promijeniti zakonodavne inicijative europskih institucija. Pokazalo se da, izuzevši situaciju kada su bili prisutni elektronički mediji, zastupnici nacionalnih parlamenata nisu bili osobito motivirani za raspravu o europskim pitanjima. To je bilo osobito izraženo kod zastupnica i zastupnika vladajuće stranke ili vladajuće stranačke koalicije u nacionalnim parlamentima. Dakle upravo kod onih koji bi jedini realno i mogli promijeniti prijedloge Europske unije. Umjesto toga, oni su logično vođeni stranačkim interesima radije slijedili svoje vlade, pa im svojim pitanjima nisu dodatno komplicirali vođenje europske politike. Parlamentarni zastupnici vladajuće većine osvijestili su činjenicu da bi svako naglašavanje kontrolne funkcije nacionalnih parlamenata i detaljno propitivanje prijedloga institucija Unije zapravo dovelo do blokade europske politike njihovih vlada. Karakteristični dualizam vladajuće većine i opozicije sveo je kritiku europskih poslova vlada država članica na oporbene prigovore. Mehanizme parlamentarne kontrole zato su uglavnom iskoristavali predstavnici opozicije. Parlamentarni zastupnici vladajućih stranaka usredotočili su se prije svega na unutarstranačku razinu ili na nevažne nijanse, pa su u skladu sa svojom funkcijom sprječavali oštru kritiku svojih ministara (Beyme von, 1999.). Parlamentarne su rasprave pokazale da postoji tendencija prenošenja unutardržavnih međustranačkih sukoba na europske odbore nacionalnih parlamenata. Stranački su sukobi stoga onemogućavali formiranje djelotvorne nacionalne europske politike.

Ustanovilo se također da politička elita država članica različito pristupa europskoj politici, ali i samoj Europskoj uniji. Nacionalni parlamenti "starih članica" Unije smatraju da europska pitanja i politika prema EU ulaze u njihove kompetencije, dok u zakonodavnim tijelima novih država članica prevladava mišljenje da je odnos prema EU prije svega stvar vanjske politike. Stoga njihova politička elita smatra da europska politika nije posao zakonodavnih tijela država članica, nego zadaća ministarstva vanjskih poslova. Slična je situacija i u Hrvatskoj. No najnoviji procesi pokazuju da političke elite u svim državama ipak sve teže razdvajaju vanjsku politiku od

europske. Ispostavilo se da je ključno pitanje razgraničenje ovlasti između parlamenata država članica i Europskoga parlamenta. Dok je Republika Irska predsjedala Unijom, pojavio se prijedlog jačanja uloge koordinacijskoga tijela europskih odbora nacionalnih parlamenata, osnovanog radi bolje međusobne suradnje nacionalnih parlamenata i suradnje unutar Europskoga parlamenta: Conference des Organes speciales en Affaires communitaires (COSAC). Riječ je, dakle, o Konferenciji odbora za europske poslove nacionalnih parlamenata (<http://www.cosac.org>). Irskim prijedlogom predviđeno je neposredno uključivanje COSAC-a u zakonodavne poslove Europske unije. Nacionalni parlamenti mogli bi zatražiti od COSAC-a da propita i raspravi prijedloge pravnih akata EU-a, dok bi COSAC uz njihovu suradnju trebao redovito predlagati zakonodavna rješenja. Na prvi pogled čini se paradoksalnim da su nacionalne vlade podržale stvaranja ovakvog interparlamentarnog europskog foruma. Treba znati da svako jačanje funkcije euro-parlamenta, pa i preko interparlamentarnih tijela poput COSAC-a, ujedno potiče i supranacionalni razvoj Unije. No, s druge strane, jačanje europolitičke uloge nacionalnih parlamenata znači ujedno i znatno veći utjecaj nacionalnih vlada na europskoj razini. Slična je situacija i s načelom supsidijarnosti, koje je prvi put omogućilo neposredan utjecaj nacionalnih parlamenata na europsko zakonodavstvo (Ronge, 1998., 175-179). Politologijska istraživanja upozoravaju na to da ni ovo načelo u praksi nije bez mana. Njegova bi ekstenzivna primjena mogla narušiti vrlo važno pravo zakonodavne inicijative Europske komisije. Uspostavljena obveza Komisije da o svojim aktivnostima kontinuirano izvještava nacionalne parlamente znači za parlamentarne zastupnike novu, i to vrlo zahtjevnju, obvezu. Traži se da uvijek i na vrijeme rasprave o dokumentima i svim važnijim zakonodavnim inicijativama Europske unije. Njemačka politologinja Cordula Janowski zato s pravom postavlja pitanje svrhovitosti eurokontrolne funkcije nacionalnih parlamenata. Smatra da je riječ o prezahtjevnoj zadaći koja se neće moći izvršavati. Vrlo je skeptična i prema prijedlozima institucionalnoga dizajna, koji iz načela supsidijarnosti izvode pravo nacionalnih parlamenata na neposredno sudjelovanje u zakonodavnoj djelatnosti Europske unije. Nacionalni parlamenti nisu, naime, institucije Europske unije. Uostalom, ako bi se zakonodavstvo Unije prepustilo nacionalnim parlamentima, postavlja se pitanje koju bi onda svrhu uopće imao Europski parlament (Janowski, 2005.).

Političari su uvidjeli da bi prijedlozi, kojima se problem demokratskoga deficita Europske unije želi riješiti povećavanjem zakonodavne uloge nacionalnih parlamenata, mogli dovesti do latentnoga sukoba između nacionalnih parlamenata

i Europskoga parlamenta. Upravo je zato Europski parlament odlučno odbio uvođenje još jednoga parlamentarnog doma u kojem bi sjedili zastupnici nacionalnih parlamenata (Reich, 1999.).³ Pri tome je imao snažnu podršku parlamenata država Beneluxa i Njemačke, koji su odbili svako jačanje COSAC-a koje bi prelazilo razinu foruma za rasprave (Pöhle, 1998., 82). Politologijske analize pokazale su da nacionalni parlamenti članica EU-a (iako su sve članice, osim Malte, osnovale posebne parlamentarne odbore zadužene za europska pitanja) nisu još pronašli svoju pravu funkciju u europskoj politici. Stoga bitno ne pridonose legitimitetu Unije, pa je demokratski deficit i dalje njezin velik problem, to više što se svi europski problemi nastoje svesti na čisto "tehnička" pitanja. Pokazalo se da nikakva "depolitizacija" političkih fenomena ne pomaže formiranju demokratskoga legitimiteta. Upravo suprotno, bez političke konkurencije nema ni demokratskoga legitimiteta. No problem Europske unije leži i u tome što je čak i sam Europski parlament – izrazito politička institucija – na stanovit način depolitiziran. Unutar njega, naime, nema ni prave vlasti ni opozicije.

Na pitanja legitimiteta i demokratskoga deficita EU-a parlamentarna strategija institucionalnoga dizajna još nema pravog odgovora. Postalo je potpuno jasno da uključivanja nacionalnih parlamenata u poslove Unije nije pravo rješenje. Stoga se pojavila prezidencijalistička strategija, koja predlaže neposredan izbor predsjednika Europske komisije. Na taj bi način on imao autoritet izravno izabranoga predstavnika europskih građana, što bi svakako ojačalo njegov demokratski legitimitet. Prezidencijalistički prijedlog, dakle, zagovara neposredan izbor predsjednika Europske komisije od građana EU-a. Europski bi parlament samo formalno potvrđivao njihov odabir, a ukinula bi se praksa da kandidate ili kandidatkinje predlaže i imenuje Europsko vijeće. Neprijeporno je da institucionalni dizajneri na taj način žele uvesti predsjednički sustav u kojem je predsjednik neposredno izabran te ima ovlasti da sam sastavi vladu. Zagovornici ovoga modela ističu značaj demokratskog legitimiteta koji bi na neposrednim izborima osvojio budući predsjednik europske izvršne vlasti: Europske komisije (Decker, 2002.). No veliko je pitanje može li takvo načelo, koje je djelotvorno u državama nacijama, biti legitimno i u nadnacionalnom savezu kakav čini Unija. Demokratsko načelo jedan čovjek – jedan glas sasvim jasno ide u prilog brojnijim nacijama. Zato je veliko pitanje bi li ikada bez pristanka "velikih" mogao biti izabran predstavnik neke manje države nacije. Vjerojatno je da bi se kod maloljudnih nacija razvio osjećaj prikraćenosti, pa bi se demokratski legitimitet institucija Europske unije još više doveo u pitanje.⁴ S druge strane, pravo veta na odluke Unije, koje je vrlo popu-

laro kod političkih elita malih država nacija članica Unije, pokazalo se vrlo nedjelotvornim. Navedeno je pravo sprječavalo brzo i djelotvorno donošenje političkih odluka, a nije ni povećalo demokratsku legitimaciju Europske unije. Povijest europskih integracija jasno pokazuje da pravo veta nacionalnih vlada vodi prema blokadi procesa odlučivanja, jer svatko ustrajava isključivo na vlastitu interesu, zanemarujući rješavanje konkretnoga problema (Nugent, 1999., 168).

Odbačen je i prijedlog da predsjednika Europske komisije bira Europski parlament. Smatra se da bi takav način izbora ugrozio slobodno i vrijednosno neutralno, stručno, djelovanje Europske komisije. Ugrozio bi se i njezin legitimitet, koji zapravo ovisi o djelotvornosti njezinih odluka, a tek u manjoj mjeri o samoj proceduri odlučivanja. Kritičari također naglašavaju da bi se u tom slučaju legitimitet Komisije previše vezao uz legitimitet Europskoga parlamenta, koji i nije baš najbolji. To jasno pokazuje relativno slabo sudjelovanje građana na europskim parlamentarnim izborima. Svojom relativno velikom izbornom apstinencijom oni jasno pokazuju da im europska politika nije bliska i da smatraju kako na nju ne mogu osjetnije utjecati. Zanimljivo je da građani novoprimitljenih zemalja na europskim izborima sudjeluju manje od građana "starih" država članica.⁵ Ovo pokazuje da je kod njih prisutan stanovit euroskepticizam, ali i slabo prihvaćanje građanskog angažmana koji uključuje brigu svakoga građanina za dobro vlastite političke zajednice.

Prezidencijalistička strategija ne nailazi isključivo na kritike. Dapače, neki istraživači smatraju da bi njezino usvajanje dovelo do smanjenja demokratskoga deficita u EU. Ističu da bi neposredan izbor predsjednika Europske komisije prisilio europske političke stranke da se vrate "stvarnoj" politici. Stranke bi morale pokrenuti kompetitivnu izbornu kampanju u cijeloj Europskoj uniji, pa bi na taj način politizirale građane i zainteresirale ih za europsku politiku (Decker, 2002., 19).

Očito je da ni jedna od navedenih strategija smanjivanja demokratskoga deficita nije bila dovoljno uvjerljiva europskim ustavotvorcima. Stoga ni Ugovor o ustavu Europske unije ne dovodi dosadašnji način izbora predsjednika Komisije u pitanje. I dalje je predviđeno da ga bira Europsko vijeće kvalificiranom većinom nakon odgovarajuće konzultacije s Europskim parlamentom, koji prijedlog ujedno i potvrđuje (Čl. I-27). Europski parlament može odbiti kandidata Vijeća. U tom se slučaju izborni postupak ponavlja. Parlament se pri izboru Barosa za predsjednika Komisije zadovoljio formiranjem posebnog odbora koji je propitao njegove sposobnosti da obnaša ovu važnu funkciju. Zanimljivo je da je jedan od kandidata za člana Komisije, pripadnik talijanskih demokršćana, morao odustati od kandidature zbog velikog otpora većine europarlamentarnih zastupnika.

Usprkos kritikama na koje su naišle prezidencijalističke i parlamentarne strategije, institucionalni dizajneri nisu odustali. Predložili su strategiju postparlamentarne legitimacije. Ovaj pristup inzistira na presudnom značenju procesa odlučivanja unutar Europske unije i zagovara neposredan dogovor Europske komisije i raznih interesnih udruga (od raznih udruga krupnoga kapitala, preko sindikata i udruga za zaštitu ljudskih prava, do "hašekovske" udruge ljubitelja piva). Zagovornici postparlamentarizma smatraju da je postparlamentarni oblik vladavina ionako već prisutan u političkoj praksi. Ujedno naglašavaju da je ona jedino moguće rješenje, jer su procesi globalizacije ionako toliko složeni da ih mogu razumjeti samo stručnjaci. Stoga se ekonomski i društveni problemi izazvani globalizacijom mogu riješiti isključivo neposrednim pregovorima između institucija Europske unije i raznih interesnih i lobističkih organizacija. Naglašava se da europsko zakonodavstvo i nije ništa drugo nego rezultat takva procesa pregovaranja. Zanimljivo je da ugledni sociolog Manuel Castells eurointegracijske procese, pa i samu Europsku uniju, definira upravo procesom pregovaranja. Smatra da je riječ o pokušaju političkih elita da sačuvaju onoliko suverenosti nacija država koliko je to u vrijeme globalizacije uopće moguće – neprekidnim pregovaranjem o prenošenju ovlasti nacija država na razinu Unije (Castells, 2002.). U pregovaračkom procesu prema mišljenju zagovornika postparlamentarizma presudnu ulogu imaju razne korporativno-lobističke grupe. Istaknuli su da je uloga parlamenta zapravo mit, a da stvarnu pregovaračku moć ionako imaju nacionalne vlade, Europska komisija i razne interesno-lobističke skupine. Slažu se s tezom da proces političkog odlučivanja unutar Unije pokazuje sve značajke demokratskoga deficita, ali to zapravo ne smatraju nikakvim problemom. Upravo suprotno, naglašavaju da je zapravo pravi problem neprekidno isticanje potrebe jačanja uloge parlamenta. Pristaše postparlamentarizma tvrde da demokratsku budućnost Unije predstavlja neposredna participacija organiziranih interesa, tj. korporacija i raznih lobističkih skupina u europskom zakonodavstvu i procesima odlučivanja (Andersen, Burns, 1996.). Ovo zaobilazanje funkcije parlamenta i odbacivanje parlamentarne i prezidencijalne strategije demokratske legitimacije interpretira se kao nova forma demokracije (Risse, 2000.). Prema ovom konceptu, institucije izvršne vlasti moraju se otvoriti prema organiziranim interesnim skupinama civilnoga društva. Na taj bi se način trebali prevladati komplicirani i dugotrajni pregovori opterećeni raznim nacionalnim interesima i omogućiti djelotvorno donošenje "čisto" stručnih odluka. Upravo je vladavina stručnjaka, prema mišljenju pristaša postparlamentarne strategije, usmjerena na opće dobro svih građana Europske

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

unije. Sličnu argumentaciju zastupala je i Europska komisija kada je dokumentom nazvanim Bijela knjiga predvidjela stvaranje čitavoga niza stručnih agencija koje bi pregovarale s interesno-lobističkim skupinama civilnoga društva. Istaknuto je da su građani u pravilu loše obaviješteni, pa im je pomoć stručnih skupina dobrodošla. Pokazalo se da Europska komisija jasno vidi da demokratski deficit Europske unije postoji te da uporno traži mehanizme sustavnoga i neprekidnoga dijaloga s civilnim društvom. Slični su prijedlozi sadržani i u Ugovoru o ustavu Europske unije, koji izričito potiče "participativnu demokraciju", definiranu kao otvoreni dijalog s građanima Unije i njihovim interesnim udrugama (Čl. I-47). Za razliku od većine političara koji nastoje smanjiti demokratski deficit Europske unije i netransparentne procese odlučivanja učiniti koliko-toliko vidljivima, zagovornici postparlamentarne legitimacijske strategije tvrde da netransparentnost odlučivanja zapravo nije nikakav problem. Smatraju da je europska demokracija već dovoljno zaštićena demokratskom političkom kulturom. Pritom kao da zaboravljaju na to da demokratske političke kulture nema bez aktivne javnost, stalne djelatne uloge građana u odlučivanju i parlamentarne kontrole izvršne vlasti. Zanemarivanje funkcije parlamenta nedvojbeno je najveći problem zagovornika postparlamentarne strategije demokratske legitimacije. Istodobno, njihov prijedlog ne spašava politički poredak Unije od nedostatnoga demokratskog legitimiteta. Riječ je zapravo o ideji koja se u osnovi poklapa s prijedlogom Jacquesa Delorsa, koji izvršnu vlast Europske unije definira kao svojevrsan "prosvjećeni despotizam" (Delors, 1993., 3). Teorije postparlamentarne demokratske legitimacije, prema jednom tumačenju, u stvarnosti vode prema potpunom prikrivanju i na kraju nestanku građana kao izvora demokratske legitimacije Europske unije, odnosno nestanku funkcije nacionalnih i Europskog parlamenta. Protivnici postparlamentarističke strategije smatraju da je zapravo riječ o pokušaju da se teorijski opravda već postojeća dvojbena praksa institucija izvršne vlast, koja se u svojim odlukama u pravilu oslanja na neposredne sporazume s lobističkim skupinama (Höreth, 2002.). Prigovaraju da se na taj način političko odlučivanje svodi isključivo na poštivanje konkretne političke moći socijalnih i ekonomskih čimbenika politike. Društvena se moć neposredno pretvara u moć političkog odlučivanja. Oni koji nemaju društvenu moć koja je najčešće ekonomski uvjetovana – ne govori Castells bez osnove da je čvorište moći umreženoga društva financijski kapital – automatski nemaju nikakvih izgleda da osvoje ni političku moć (Lord, Beetham, 2001.) Neposredno sudjelovanje subjekata iz sfere društva i gospodarstva u proces političkog odlučivanja s jedne je strane sigurno doprinos demokraciji.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

zacije politike, ali, s druge, može voditi suspenziji funkcije parlamenta ili parlamentarne vlade. U tom bi se slučaju sustav parlamentarne demokracije, koji ipak nastoji uspostaviti opće dobro – javni interes svih građana – raspao u neprovidni niz partikularnih korporativnih interesa koji dolaze iz civilnoga društva. Treba naglasiti da korporativno-interesne udruge nemaju demokratsku legitimaciju svih građana Unije, nego ih formira isključivo određena interesna skupina. Stoga je djelovanje lobista često vrlo dvojbena. Njihove su mreže utjecaja često neprovidne i teško ih je podvrgnuti demokratskoj kontroli.⁶ Za razliku od korporativnih i građanskih interesnih udruga, parlament ne posreduje samo posebne interese iz sfere društva nego prema demokratskoj tradiciji ima zadaću brinuti se o općem dobru građana. Upravo bi parlament trebao pokazivati da politička moć nije vlasničko pravo pojedinih političkih subjekata, nego da je u funkciji građana i općega dobra. Zbog navedenih razloga postparlamentarne legitimacijske strategije sa stajališta klasične demokratske teorije nisu prihvatljive. Njihov rezultat ne bi bila demokratska legitimacija Europske unije, nego još veći utjecaj već ionako izrazito moćnih i vrlo brojnih interesnih organizacija i udruga. S druge pak strane treba istaknuti da neprekidan porast utjecaja moćnih korporativnih organizacija i lobističkih skupina u procesu političkog odlučivanja nije ništa novo. Stoga postparlamentarne legitimacijske teorije ne možemo samo tako proglasiti nedemokratskim pokušajima rušenja liberalno-demokratskoga političkog sustava. Riječ je o pokušaju da se teorijski osmisli novonastali politički realitet i pronađu novi odgovori na trajno prisutno i važno pitanje demokratske legitimacije. Lobističke skupine i njihovi utjecaji neizbježan su i legitiman dio demokratskoga procesa odlučivanja, a njihov broj sve više raste. Najnovije studije pokazuju da oni nemaju isključivo funkciju tvrdoglava "guranja" uskih interesa, nego da ujedno obavljaju funkciju političkog informiranja, pa su i vrlo važan dio demokratske politike. Osim toga, Europska je komisija nastojala uspostaviti ravnotežu prema isključivo privatnim interesima koje zastupaju lobističke skupine krupnoga kapitala. Financijski i organizacijski podržala je osnivanje mreža građanskih udruga koje se bave humanitarnim radom, obrazovanjem, zaštitom okoliša itd. Na taj je način afirmirala europsku politiku kao zaštitnicu općega dobra. Upravo zahvaljujući politici Komisije europski su lobisti u usporedbi s lobističkim skupinama u SAD-u prisiljeni djelovati mnogo obzirnije, poštujući cjelokupnu politiku Europske unije. Politika Komisije usmjerava ih prema kompromisu, a tomu pomaže upravo toliko kritizirana neprovidnost procesa dogovaranja. Pokazalo se da nedovoljna transparentnost procesa političkog odlučivanja povećava spremnost pregovarača na

kompromis, jer ih nitko ne može optužiti da nisu bili dovoljno odlučni. Situacija je, dakle, apsurdna: netransparentnost olakšava postizanje sporazuma, ali s druge se strane upravo nedostatak transparentnosti u procesu odlučivanja smatra glavnim krivcem za demokratski deficit Europske unije (Woll, 2006., 35).

Poteškoće institucionalnoga dizajna proizlaze iz toga što se Europska unija javlja kao potpuno nov oblik međudržavne integracije koji zahtijeva nova pojmovna određenja. Naime, dosadašnje teorije legitimiteta ovaj fenomen tematiziraju isključivo vezano uz naciju državu. Usprkos navedenom mogućem opravdanju, za teoretičare postparlamentarizma nedvojbeno je da su prijedlozi koji polaze od potrebe jačanja uloge parlamenta i uspostave prezidencijalnoga sustava dobro utemeljeni na načelu građanskoga suvereniteta. Na taj način oni poštuju dosadašnje forme demokratskoga legitimiteta. Problem demokratskoga legitimiteta Europske unije leži u tome što se ključna pitanja, koja traže javnu raspravu zainteresiranih građana, zapravo i ne postavljaju, ili se to čini vrlo rijetko. Zaboravlja se da se svi problemi ne mogu svesti isključivo na "tehnička" pitanja i da bez politički zainteresirane – dakle politizirane – javnosti nema ni demokratskoga legitimiteta političkoga poretka. Uostalom, ishod referenduma o Ugovoru o ustavu EU-a u Francuskoj i Nizozemskoj pokazuje da građani država s demokratskom tradicijom žele sudjelovati u politici, žele da im se objašnjava, žele da ih se pita. Oni žele povratak političkoga dijaloga i odlučivanja o alternativama. Postavlja se pitanje je li to u globaliziranom svijetu još moguće. Institucionalni dizajn očito će imati još mnogo posla. No već sama činjenica da su politologija i europska politika osvijestile svoju zadaću i da su u potrazi za rješenjima znači napredak.

BILJEŠKE

* Tekst je nastao zahvaljujući stipendiji Zaklade Hanns-Seidel, koja mi je omogućila studijski boravak u Centru za europske integracije Sveučilišta u Bonnu. Ovom prilikom svim kolegicama i kolegama iz Zaklade i Centra, a osobito voditeljici Zaklade za Hrvatsku, Aleksandri Markić-Boban, i ravnatelju Odsjeka za kulturu i politiku ZEI-Bonn, prof. dr. sc. Ludgeru Kühnhardt, zahvaljujem na suradnji.

¹ Detaljnije o teorijama legitimiteta vidi (Kielmansegg, 1976.), vezano uz Europsku uniju (Ronge, 1998.).

² Zanimljivo je da čak i u Francuskoj, koja je jedna od osnivačica Unije te inzistira na nezavisnosti svoje nacionalne politike, 1992. godine čak 22.445 uredbi i 1675 pravnih smjernica tada još Europske zajednice postaju dio francuskoga nacionalnog zakonodavstva (Siedentopf, 1999., 84).

³ Europäisches Parlament: Kopenhagener Parlamentarisch Leitlinien. Leitlinien für die Beziehungen zwischen Regierungen und

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

Parlamenten bei Gemeinnschaftsangelegenheiten, Mitteilungen vom 27. Januar 2003, Dok. C 154/01.

⁴ <http://www.elections2004.eu.int/>

⁵ Prosjek sudjelovanja u EU pao je od izbora 1979. godine, kada je 65,89% građana Unije iskazalo svoju političku volju, na 47,85% 2004. godine. Među "starim" članicama prosjek izlaska na europske izbore iznosio je 52,88%. Padu postotka sudjelovanja na izborima pridijeli su građani novih država članica, koji su na izborima sudjelovali u manjem broju. Među novoprimećenim najniži prosjek ima Slovačka sa 16,94%, slijedi Poljska sa 20,87%, Estonija sa 26,83%, Slovenija sa 28,43% itd. Prosjek su podigle Malta sa 82,37% i Cipar sa 71,19% (Weidenfeld, Wessels, 2006., 246).

⁶ Godine 2002. pri Europskoj komisiji bila je registrirana 941 multinacionalna korporativna udruga, tomu treba dodati 350 nacionalnih udruga te oko 250 predstavništava raznih udruga poduzetnika i jednak broj profesionalnih konzultantskih i odvjetničkih tvrtki. Procjenjuje se da je u isto vrijeme u središtu EU-a djelovalo oko 10.000 lobista. Ovaj podatak Bruxelles po broju lobista svrstava na drugo mjesto u svijetu, iza Washingtona D. C. Procjenjuje se da oko 70% lobista zastupa neki ekonomski interes (Woll, 2006., 34).

LITERATURA

Andersen, S. S., Burns, T. R. (1996.), *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. A Study of Post-parliamentary Governance*. U: S. S. Andersen, K. A. Eliassen (ur.), *The European Union. How Democratic is it?* (str. 227-251), London: Macmillan Press.

Angelucci, O. (1993.), *Die europäische Identität der Europäer. Eine sozialpsychologische Bestandsaufnahme*. U: A. von Bogdany (ur.), *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration* (str. 303-321), Baden-Baden: Nomos.

Bayme, K. von (1999.), *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, 3. izd., Opladen: Leske + Budrich.

Castells, M. (2002.), *Moć identiteta* (Informacijsko doba. Ekonomija, društvo i kultura, knj. 2), Zagreb: Golden marketing.

Decker, F. (2002.), *Institutionale Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess. Zugleich eine Antwort auf Katarina Holzinger und Christoph Knill*, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2: 611-636.

Delors, J. (1993.), *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, *Aus der Politik und Geschichte*, 1: 3-9.

Friedrich, I. (1996.), *Das Europäische Parlament im Wandel der Europäischen Entwicklung*. U: T. Waigl (ur.), *Unsere Zukunft heisst Europa* (str. 51-76), Düsseldorf: Econ.

Hölscheid, S. (2000.), *Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28: 36-49.

Höreth, M. (2002.), *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*, Baden-Baden: Nomos.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

Janowski, C.-A. (2005.), *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?*, Baden-Baden: Nomos.

Kielmansegg, P. G. (ur.) (1976.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme* (PVS-Sonderheft 7), Opladen: Leske + Budrich.

Lenz, C. O., Borchardt, K.-D. (ur.) (2005.), *Vertrag über eine Verfassung für Europa. Einführung – Text der Verfassung – Protokolle und Erklärungen*, Köln: Bundesanzeiger.

Lepsius, M. R. (1991.), Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. U: R. Wildenmann (ur.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine europäische Union* (str. 19-40), Baden-Baden: Nomos.

Lord, C., Beetham, D. (2001.), Legitimizing the EU. Is there a "Postparliamentary Basis" for its Legitimation?, *Journal of Common Market Studies*, 39: 443-462.

Maister, H.-P. (2004.), Diskursivepolitikgestaltung. Von der "Beraterrepublik" zum organisierten Dialog, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 14: 31-38.

Maurer, A. (2002.), *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos.

Maurer, A. (2001.), *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos.

Moravcsik, A. (2002.), In Defense of the "Democratic Deficit". Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40: 603-624.

Nugent, N. (1999.), *The Government and Politics of the European Union* (4. izd.) London: Macmillan.

Pöhle, K. (1998.), Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationale Parlamente. Bietet die COSAC einen Ausweg?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1: 77-89.

Reich, N. (1999.), *Bürgerrechte in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos.

Risse, T. (2000.), Let's Argue: Communicative Action in World Politics, *International Organization*, 54 (1): 1-39.

Ronge, F. (1998.), *Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen Ordnung in Europa*, Baden-Baden: Nomos.

Siedentopf, H. (1999.), Implementation von EU-Richtlinien. U: H.-U. Derlien, A. Muserwieck (ur.), *Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel* (str. 81-93), Opladen: Leske + Budrich.

Weidenfeld, W., Wessels, W. (ur.) (2006.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos.

Woll, C. (2006.), Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (15-16): 33-38.

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre509.html>

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12004V/htm12004V.html>

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325DE.000501.html

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>

<http://www.europarl.europa.eu/omf/sipade3?PROG=RULES-EP8LREF=RULE-110>

Institutional Design and the European Union's Democratic Deficit

Tihomir CIPEK
Faculty of Political Science, Zagreb

Proposals of institutional design are presented in the text in an attempt to solve the problem of the European Union's democratic deficit. The parliamentary, post-parliamentary and presidentialist strategies are analysed. The parliamentary strategy emphasises the democratic function of the national parliaments of the member states in European decision-making processes. It analyses their attempt to strengthen their legitimacy function through special committees for European issues. The post-parliamentary strategy supports direct coordination of interests between the European Commission and corporative interest associations. It is deemed that corporative and lobby networks, although contributing to efficient decision-making, cannot replace the role of the parliament. They do not have democratic legitimacy and are not subject to democratic control. Presidentialist legitimacy strategies through their proposal of direct election of the president of the European Commission on the one hand are moving towards increasing democratic legitimacy of the Union, but on the other hand are neglecting the imminent principle of consensus. The European Parliament remains the only place where there is an attempt to establish the general interest of the European Union's citizens. Thus, in addition to European political parties, it has a decisive role in establishing democratic legitimacy. It is concluded that the problem of a deficient democratic legitimacy of the European Union cannot be solved without establishing the European public and politicising the decision-making process.

Key words: institutional design, European Union, parliament, democratic deficit

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 16 (2007),
BR. 4-5 (90-91),
STR. 851-865

CIPEK, T.:
INSTITUCIONALNI...

Institutionelles Design und das Demokratiedefizit der Europäischen Union

Tihomir CIPEK
Fakultät der Politikwissenschaften, Zagreb

Im Text werden Vorschläge vonseiten des institutionellen Designs dargelegt, mit denen das Problem des Demokratiedefizits der Europäischen Union gelöst werden soll. Es werden die sog. parlamentarische, postparlamentarische sowie präsidentialistische Strategie hinterfragt. Die parlamentarische Strategie betont die demokratische Funktion der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten in europäischen Entscheidungsprozessen. Der Verfasser analysiert ihr Bestreben, durch für europäische Fragen zuständige Sonderausschüsse ihre Legitimierungsfunktion zu verstärken. Die postparlamentarische Strategie befürwortet die unmittelbare gegenseitige Abstimmung von Interessen zwischen der Europäischen Kommission und korporativen Interessengemeinschaften. Nach Meinung des Autors können korporative und lobbyistische Netzwerke trotz ihres Beitrags zur Entscheidungsfindung die Funktion von Parlamenten nicht ersetzen. Sie entbehren der demokratischen Legitimierung und unterliegen keinerlei demokratischer Kontrolle. Präsidentialistische Legitimierungsstrategien und ihr Vorschlag, den Vorsitzenden der Europäischen Kommission durch unmittelbare Wahl zu bestimmen, verfolgen einerseits eine Steigerung der demokratischen Legitimität der Union, doch andererseits ignorieren sie das erforderliche Konsensusprinzip. Das Europäische Parlament ist der einzige Ort, an dem man bemüht ist, dem allgemeinen Interesse der EU-Bürger gerecht zu werden. Wie auch den europäischen politischen Parteien kommt ihm daher eine entscheidende Funktion bei der Etablierung demokratischer Legitimität zu. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass das Problem der mangelnden Legitimität der Europäischen Union nicht ohne die Etablierung einer europäischen Öffentlichkeit und nicht ohne die Politisierung von Entscheidungsprozessen gelöst werden kann.

Schlüsselwörter: Institutionelles Design, Europäische Union, Parlament, Demokratiedefizit