

Doc. dr Marina JOVIĆEVIĆ*

JAČANJE DEMOKRATSKOG LEGITIMITETA EVROPSKE UNIJE: AKTUELNI IZAZOVI I MOGUĆE STRATEGIJE

Sažetak

Ovaj članak ispituje potrebu osnaživanja demokratskog legitimiteta Evropske unije na daljem putu napredovanja procesa evropske integracije, u vremenu koje karakterišu brojni izazovi za očuvanje evropskih vrijednosti i interesa. Još od stvaranja prvih Evropskih zajednica a potom i Evropske unije, a naročito sa sve značajnijim povećanjem njihovih nadležnosti, postavlja se pitanje legitimiteta ovih zajednica, koji je svoj osnov mogao naći jedino u Evropskom parlamentu kao predstavničkom tijelu građanstva Evropske unije. Iako je demokratski deficit djelimično ublažen kontinuiranim jačanjem uloge Evropskog parlamenta, ozbiljni nedostaci svakako nisu otklonjeni. Budući da Evropska unija u narednom periodu teži proširenju, ali i reformama u brojnim oblastima u cilju efikasnog djelovanja u budućnosti, neophodan uslov je podrška građana EU ovim procesima. S druge strane, izbori za Evropski parlament održani u junu 2024. godine pokazali su brojne izazove za demokratiju, prvenstveno slabljenje demokratskih i proevropskih snaga. Iako reforma EU demokratije stoga može predstavljati izazovan zadatak u predstojećem periodu, smatramo da je svakako neophodna, te da mora obuhvatiti raznovrsne pristupe, kako na planu jačanja EU parlamentarizma tako i u pogledu participativne demokratije. U članku se analiziraju i predlažu konkretni modeli unaprijeđenja oba oblika, stavljajući naglasak, između ostalog, na potrebu reforme izbornog postupka, te jačanje mehanizama demokratske participacije odnosno većeg učešća građana, koje bi trebalo da postane neizbježan element oblikovanja politika u Evropskoj uniji.

Ključne riječi: *demokratski legitimitet, predstavnička demokratija, participativna demokratija, Evropski parlament, Evropska unija, reforma*

* Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, email: marinajovicevic@gmail.com

I Uvod

Kada su pedesetih godina prošlog vijeka osnovane prve Evropske zajednice, prvobitno usmjerene na ekonomsku integraciju evropskih država, legitimitet ovih zajednica bio je izveden, shodno pravilima međunarodnog prava, iz demokratskih procedura u državama članicama. Uz izmjene ugovora o osnivanju ovih organizacija iz 1986. godine (Jedinstveni evropski akt) i stvaranje Evropske unije 1992. godine, pitanje demokratskog legitimiteta vlasti koja je uspostavljena na nadnacionalnom nivou – postaje goruća tema. Raspravlja se o tome da li postoji opšte, preovlađujuće uvjerenje i saglasnost sa tom vlašću onih koji joj podliježu, da li je ta nadnacionalna vlast opravdana „odozdo“ i pogotovo: da li je uopšte moguća takva uzajamna saglasnost, koja prevazilazi kulturno-istorijski obilježene identitete i prelazi ka potrebnom stepenu političke homogenosti. Drugim riječima, da li je u odsustvu jedinstvenog evropskog demosa uopšte moguće govoriti o demokratiji u EZ/EU i demokratski utemeljenom legitimitetu vlasti? Sa porastom nadležnosti Zajednica, koje postaju sve brojnije i raznovrsnije, problem demokratskog deficita postaje sve izraženiji, a taj deficit mogao se nadomjestiti jedino u Evropskom parlamentu – kao skupštini predstavnika naroda država članica, te u povećanju njegovih nadležnosti. Evropski parlament je prešao dug put – od Skupštine Evropske zajednice za ugalj i čelik (kasnije Zajednička skupština) koja je imala samo konsultativnu ulogu, do današnjeg Parlamenta kao neposredno izabranog nadnacionalnog zakonodavca koji je značajno učvrstio svoju poziciju. Danas je njegova uloga skoro izjednačena sa ulogom Savjeta u pogledu usvajanja zakonskih akata Evropske unije, a postignuti su i još neki demokratski učinci, kroz izmjene osnivačkih ugovora a naročito posljednjom reformom iz Lisabona 2007. godine. Demokratija je označena kao jedna od vrijednosti Evropske unije.³⁶³ Ipak, i dalje nesporno postoje značajni demokratski deficiti, ali se čini da postoje i mogućnosti za njihovo djelimično prevazilaženje. Ne samo mogućnosti, rekli bismo, već i naročita potreba da se demokratski legitimitet Evropske unije nadalje osnaži, te da pruži pouzdan temelj *sve čvršćoj uniji između naroda Evrope*³⁶⁴ u budućnosti. U vremenu kada Evropska unija teži ulasku u period u kom će revidirati svoju veličinu, ali i sprovesti značajne reforme u brojnim oblastima koje mogu zahtijevati formalnu izmjenu

³⁶³ Čl. 2 Ugovora o Evropskoj uniji

³⁶⁴ Preambule Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

Ugovora te samim tim i njihovu ratifikaciju u državama članicama, veća demokratska podrška ovim procesima čini se kao neophodan zadatak. Ipak, to je danas više nego ikad izazovan zadatak, budući da raste podrška naroda Evrope suverenističkoj ideologiji, što pokazuju kako nedavni nacionalni izbori u brojnim državama članicama, tako i izbori za Evropski parlament održani u junu ove godine. Nova struktura Evropskog parlamenta sa izmijenjenim snagama (jačanje političkih partija desnice, slabljenje proevropskih snaga) i novi odnos snaga u institucijama Evropske unije generalno, nezadovoljni građani, slaba zainteresovanost građana za evropska politička pitanja i evropske izbore, te izrazite polarizacije u brojnim aspektima – čine se kao nezanemarljivi izazovi očuvanju demokratije i nadasve: njenom unaprijeđenju, promovisanom od strane prethodnog saziva Evropskog parlamenta kroz niz debata i usvojenih izvještaja, kojima se zagovaraju pojedini mehanizmi prevazilaženja određenih demokratskih deficita. U svjetlu integracionih težnji sa jedne, ali i aktuelnih izazova sa druge strane, postavlja se pitanje: da li je vrijeme za preispitivanje EU demokratije i za njenu temeljitu reformu? Odnosno, koje su moguće strategije te reforme, u cilju jačanja demokratskog legitimiteta EU? U nastojanju da damo odgovore na ova pitanja, najprije ćemo, u prvom dijelu ovog rada, analizirati uspostavljeni model i aspekte EU demokratije, uz cilj da identifikujemo postojeće demokratske deficite: u tom pravcu, osvrnućemo se na rezultate postignute do danas, tokom brojnih revizija osnivačkih ugovora, a naročito izmjenama iz Lisabona. U drugom dijelu rada, nastojaćemo da ispitamo moguće pristupe daljem osnaživanju EU demokratije, u svjetlu aktuelnih izazova, razmatrajući i predlažući konkretne mehanizme - na planu unaprijeđenja kako predstavničke, tako i participativne demokratije.

II Demokratija kao osnovno načelo Evropske unije

O pitanju demokratskog legitimiteta EZ/EU i demokratiji, kao obliku ostvarivanja suverene volje naroda, raspravlja se još od stvaranja prvih Evropskih zajednica, a može se reći da je to pitanje i danas jednako aktuelno. Tradicionalna poimanja demokratije u Evropskim zajednicama / Evropskoj uniji polaze od stava da bez evropskog demosa, kao rezultata uzajamnog priznavanja političke istovrsnosti – nema ni demokratije, pa ni vlast u EZ/EU nije demokratski legitimna. Za razliku od svake federalne države, gdje se suverenitet saveznog demosa pretpostavlja, u Evropskoj uniji ne postoji takva pretpostavka, budući da cjelokupna arhitektura nikada nije potvrđena

procesom legitimisanim od strane evropskog konstitucionalnog demosa, te stoga evropska nadnacionalna vlast ne uživa istu vrstu autoriteta kakav postoji u federalnim državama (Vajler).³⁶⁵ Prema umjerenijim gledištima, građanstvo EU samim činom izbora za Evropski parlament postaje demos, budući da u jednom kolektivnom činu koji nalikuje na nacionalne izbore daje svoju saglasnost za stvaranje jednog zajedničkog političkog tijela, na koje prenosi dio svojih suverenih prava, pa time same demokratske institucije pretvaraju društvo u demos. Odnosno, konstituisanjem demokratskih institucija i zajedničkim političkim životom pod okriljem tih institucija – nastaje demos.³⁶⁶ J. Habermas to naziva „katalizatorskim efektom“, te ističe da elementi koji su nedostadni, kao što su zajednički identitet i demokratski legitimitet, ne moraju postojati *a priori*, polemišući nadalje o „solidarnosti između stranaca“, pod kojom podrazumijeva da je koncept građanstva EU dovoljan osnov zajedničkog političkog identiteta i legitimiteta.³⁶⁷ Vajlerov koncept „ustavne tolerancije“, kojim djelimično koriguje svoje gledište, podrazumijeva da upravo odsustvo konstitucionalnog demosa u kombinaciji sa svojevolumnim prihvatanjem ustavnog diskursa kojeg EU pravni poredak zahtijeva, daje Evropskoj uniji originalnost i jedinstvenost, te legitimiše u određenoj mjeri vlast u EU.³⁶⁸ Sa druge strane, koncept „demoikratije“ (Nicolaidis) podrazumijeva međusobno priznavanje (a ne spajanje) različitih identiteta država članica Evropske unije i njenih naroda, što omogućava EU i njenim članicama da izgrade sistem koji podrazumijeva da „upravljaju zajedno, ali ne kao jedno“. ³⁶⁹ Značajan broj autora zastupa shvatanja o „denacionalizaciji demokratije“ odnosno „kosmo-političkoj demokratiji“, kao i o „demokratizaciji demokratije“, utemeljena na političkoj paradigmi da se, u savremenim okolnostima internacionalizacije i transnacionalizacije i postepene transformacije političkih zajednica ka svjetskoj političkoj zajednici, ciljevi demokratije mogu postići prije „otvorenom“ tj. globalnom

³⁶⁵ Weiler Joseph H. H, In defence of the status quo: Europe’s constitutional Sonderweg u J. H. H. Weiler and M. Wind (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 2003, 9.

³⁶⁶ Majer Tomas, *Identitet Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

³⁶⁷ Habermas Jurgem, *Why Europe Needs a Constitution*, New Left Review, 2001.

³⁶⁸ Weiler Joseph H. H, „Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts“, u: Grainne de Burca & J. H. H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2012, 13

³⁶⁹ Nicolaidis Kalypso, *The Idea of European Democracy*, Philosophical Foundations of Law, Oxford, 2012.

demokratijom i ostvarenjem ideje „svjetskog ustava“, nasuprot „zatvorenoj demokratiji“.³⁷⁰ Vrijedna pažnje su i stanovišta kojima se naročito afirmiše tzv. izlazni legitimitet Evropske unije, imajući u vidu da se u teoriji uobičajeno razlikuju ulazni legitimitet tj. proceduralna demokratija (*input democracy*) i izlazni legitimitet tj. demokratija rezultata (*output democracy*). Tako K. Fridrih pored proceduralnog demokratskog legitimiteta prepoznaje i „ostvoreni“ ili „uspješni“ legitimitet kao univerzalni tip legitimiteta, a podrazumijeva da su uspjeh u ratu, održanje prosperiteta, reda, mira - važni sastavni elementi svakog legitimiteta, te da efektivno ostvarivanje osnovnih društvenih i političkih ciljeva, od strane vlasti, ima pozitivne efekte na njenu legitimnost, kao što neuspjeh u ovom kontekstu znači opadanje legitimnosti, pa je stoga demokratski legitimitet u modernim ustavnim režimima neprekidno podvrgnut testovima efektivnog ostvarenja društvenih i političkih ciljeva i shodno tome podložan proširenju ili sužavanju.³⁷¹ U tom kontekstu, može se potvrditi da Evropska unija zaista opravdava povjerenje različitih grupacija - od pojedinaca i privrednih subjekata do pojedinih slojeva društva (npr. radnici, studenti itd.) ili regiona unutar država članica - u pogledu očekivanih odnosno „isporučenih“ ekonomskih, političkih i drugih koristi i interesa, te da uživa ovu vrstu legitimiteta.

Privrženost demokratiji kao temeljnom načelu EZ/EU prvi put je izražena u preambuli Ugovora o Evropskoj uniji, usvojenog 1992. godine. Tokom ranijeg perioda, u prvim decenijama od osnivanja Evropskih zajednica, tokom kojih se nadležnosti ovih Zajednica značajno uvećavaju, polemike o njihovom legitimitetu dobijaju sve više na značaju. Stoga su se već u tom ranom periodu javila nastojanja da se postepeno nadomjesti legitimitet ovih Zajednica kroz osnaživanje pozicije Evropskog parlamenta. Na početku je Evropski parlament (nosio je naziv „Zajednička skupština“ do 1962. godine) posjedovao jedino savjetodavna ovlaštenja, a Savjet je samostalno usvajao komunitarne pravne akte. U sastav Parlamenta ulazili su nacionalni delegati tj. poslanici parlamenata država članica. Godine 1976. usvaja se Evropski izborni akt, kojim se predviđa neposredan izbor poslanika za Evropski parlament od strane državljana država članica, a prvi neposredni izbori održani su 1979. godine. Tako je demokratski deficit ublažen dvojakim

³⁷⁰ Fleiner Thomas, Basta Fleiner Lidija, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009, 282.

³⁷¹ Fridrih Karl Joakim, *Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996, 175.

izvorom legitimiteta: iz država članica i od građana, preko njihovih predstavnika u Parlamentu. Ipak, Evropski parlament je i dalje raspolagao jedino konsultativnom funkcijom. To će se promijeniti sa Jedinstvenim evropskim aktom, kojim se uvodi tzv. „postupak saradnje“ u oblasti jedinstvenog tržišta, a Ugovorom o Evropskoj uniji i postupak „saodlučivanja“. To i dalje nije bilo dovoljno značajno unaprijeđenje njegove uloge; ozbiljne mane u pogledu zakonodavnih (i kontrolnih) funkcija Parlamenta su ostale, budući da su mu, u poređenju sa evropsko-kontinentalnom ustavnom tradicijom, nedostajala mnoga ovlašćenja predstavničkog tijela. Potrebna unapređenja najprije je predvidio Ugovor o Ustavu za Evropu, a potvrdio ih je i Ugovor iz Lisabona.

U članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji revidiranog 2007. godine, navodi se demokratija kao jedna od vrijednosti na kojima je Evropska unija utemeljena. Predviđa se niz rješenja kojima se afirmiše parlamentarna predstavnička demokratija višestranačkog tipa koja, s obzirom na pravnu prirodu Evropske unije, ima prednost nad drugim modelima demokratije.³⁷² Najprije, Evropski parlament postaje ravnopravan zakonodavac sa Savjetom, a raniji postupak saodlučivanja postaje redovan legislativni postupak, predviđen u najvećem broju područja saradnje, čime dobija prednost u usvajanju akata za uređenje najznačajnijih oblasti u odnosu na druge (posebne) postupke legislativnog usvajanja akata, koji se smatraju izuzecima. Osnažene su kontrolne funkcije Parlamenta, u odnosu na rad Evropske komisije, a značajno je osnažena i uloga Parlamenta u procesu izbora i imenovanja Komisije. Nadalje, Evropski parlament i u pogledu zaključivanja međunarodnih sporazuma mora biti u svim područjima ili konsultovan ili upitan za izričito odobrenje. Sa druge strane, Savjetu je nametnuta obaveza otvaranja sjednice za javnost prilikom odlučivanja. U sve intenzivnijim raspravama o demokratskom legitimitetu EU, osim Evropskog parlamenta - i nacionalni parlamenti se pomjeraju u samo središte interesa i studija o ulozi tih institucija u okolnostima evropskog konstitucionalizma.³⁷³ To je rezultiralo rješenjem po kom se u evropski zakonodavni postupak uključuju nacionalni parlamenti, koji dobijaju pravo da kontrolišu da li Evropska unija, u područjima koja ne spadaju u njenu isključivu zakonodavnu

³⁷² Košutić Budimir, *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014, 73.

³⁷³ Bačić Arsen, *O položaju, ulozi i značaju nacionalnog parlamenta u EU konstitucionalizmu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 43, 2/2006, 1-23.

nadležnost, postupa u skladu sa utvrđenim pravilima vertikalne podjele nadležnosti: poštujući načelnu prednost država članica da zakonodavno regulišu određena područja, te djelujući jedino supsidijarno, kao i srazmjerno cilju koji se namjerava postići. Time je ostvarena dodatna demokratska kontrola nad usvajanjem pravnih akata EU. Pored sfere predstavničke demokratije, predviđen je i jedan oblik neposredne demokratije: građani Unije i predstavnička udruženja mogu javno iznositi i razmjenjivati mišljenja o svim oblastima aktivnosti Unije, te mogu pokrenuti inicijativu kojom pozivaju Evropsku komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, pripremi i podnese zakonski prijedlog Evropskom parlamentu i Savjetu, ako smatraju da je određeno pitanje neophodno regulisati pravnim aktom Unije, a inicijativa mora poteći od najmanje milion građana Unije iz većeg broja država članica.³⁷⁴

Iako je nesporno da je navedenim rješenjima ulazni demokratski legitimitet Evropske unije značajno osnažen, ozbiljni i očigledni deficiti svakako i dalje postoje i predmet su brojnih kritika.³⁷⁵ U nastavku ćemo sažeto ukazati na važnije demokratske deficite:

- Evropski parlament nije samostalni nosilac zakonodavnih ovlašćenja, već kozakonodavac sa Savjetom, u tzv. redovnom zakonodavnom postupku.
- Mimo redovnog zakonodavnog postupka, uloga Evropskog parlamenta je marginalna i svedena samo na davanje saglasnosti ili mišljenja koje, svakako, nije obavezujuće. To je naročito zabrinjavajuće u onim slučajevima kada se zahtijeva jedino konsultovanje Parlamenta, a u Savjetu se odlučuje većinskim glasanjem a ne jednoglasno. Na taj način su građani država članica koje su u manjini prilikom glasanja u Savjetu takoreći „zaobiđeni“: niti su se preko svojih vlada složili sa donošenjem određenog akta, niti mogu računati na uključivanje svojih predstavnika u Parlamentu u razmatranje

³⁷⁴ Čl. 11 UEU; čl. 24 UFEU; Uredba (EU) 2019/788 Evropskog parlamenta i Savjeta o evropskoj građanskoj inicijativi

³⁷⁵ Ima i drugačijih mišljenja, pa tako Moravčík smatra da je kritika demokratskih deficita Evropske unije pretjerana, te da EU ne treba upoređivati sa nedostižnim standardom idealizovane koncepcije parlamentarne demokratije, već prije sa realnim funkcionisanjem savremenih demokratija, te da u posljednjem poređenju – procesi odlučivanja u EU su u skladu sa opštom praksom većine demokratskih država. Pročitati u: Moravcsik Andrew, „The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'“, *Intereconomics*, Vol. 43, 2008.

donošenja tog akta. Zasigurno, vrlo je upitno usvajanje akata Unije za koje se ne zahtijeva, prije njihovog stupanja na snagu, adekvatno učešće Evropskog parlamenta.

- Postupak izbora za Evropski parlament nije jednoobrazan. Evropski izborni akt iz 1976. godine (mijenjan više puta, posljednje izmjene su izvršene Odlukom Savjeta 2002. godine i Odlukom Savjeta iz 2018. godine³⁷⁶) ne uspostavlja jedinstveni izborni postupak koji je primjenjiv u svim državama članicama za izbore za Evropski parlament. Ovaj akt predviđa jedino set zajedničkih principa, kojima se harmonizuju nacionalni propisi država članica primjenjivi na izbore za Evropski parlament. Dakle, izborni postupak je regulisan i ovim Aktom i nacionalnim propisima koji se razlikuju od države do države. Zajedničkim pravilima predviđeno je načelo proporcionalne zastupljenosti kao i nespojivosti poslaničke funkcije sa određenim funkcijama, dok su nacionalnim pravom uređena mnoga druga važna pitanja, poput vrste izbornog sistema koji se primjenjuje i broja izbornih jedinica, te se poslanička mjesta raspodjeljuju državama članicama posredstvom nacionalnih izbornih lista. Nadalje, proporcionalna predstavljenost u Parlamentu uvažava princip opadajuće proporcionalnosti, kao jedan od ključnih federalnih principa. Broj poslaničkih mjesta utvrđuje se prema kvotama dodijeljenim državama članicama (nijedna država članica ne može imati manje od 6 poslanika niti više od 96; primjera radi, u novom sazivu Malta ima 6 a Njemačka 96 poslanika), a sa svakim proširenjem EU srazmjerno se smanjuje broj poslanika većih država članica. To ima za posljedicu da poslanici koji dolaze iz većih tj. brojnijih država članica predstavljaju veći broj ljudi nego poslanici iz manjih država. Prema tome, ne uvažava se princip „jedan čovjek – jedan glas“, već su građani EU nejednako demokratski predstavljeni u Evropskom parlamentu.³⁷⁷

³⁷⁶ Izmjene iz 2018. godine još uvijek nisu stupile na snagu, budući da Španija nije ispunila uslov u pogledu izbornog cenzusa.

³⁷⁷ Na primjer, jedan poslanik sa Malte predstavlja 80 000 građana, a jedan poslanik iz Njemačke 800 000 građana

- Iako je uloga Evropskog parlamenta u procesu izbora i imenovanja Evropske komisije osnažena stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, može se zaključiti da je izbor Komisije, kao nosioca izvršne vlasti, i dalje nedovoljno zavistan od predstavničkog tijela; naročito, uloga Parlamenta u izboru predsjednika Komisije je nedovoljno ubjedljiva, čime izostaje puni demokratski legitimitet Komisije. Predsjednika Komisije imenuje tj. predlaže drugi nosilac izvršne vlasti - Evropski savjet, a predsjednik Komisije je njegov član. Izbor se potvrđuje u Parlamentu većinom glasova poslanika. Lisabonskim ugovorom je uvedena jedna novina koja predviđa da Evropski savjet, prilikom nominacije, uzima u obzir rezultate evropskih izbora (čl. 17 st. 7 UEU). Ipak, ova obaveza Evropskog savjeta nije precizno definisana i ne povezuje dovoljno čvrsto izbor predsjednika Komisije sa ishodom evropskih izbora odnosno većinskom političkom voljom građana EU, te je stoga postupak izbora i dalje nedovoljno demokratski legitimisan.
- Delegacija zakonodavnih ovlašćenja sa Evropskog parlamenta i Savjeta na Evropsku komisiju, predviđena izmjenama iz Lisabona, nije precizno uređena u pogledu materijalnih ograničenja delegacije, tj. materije koja može biti regulisana podzakonskim aktom. Naime, predviđa se jedino da Komisija može regulisati manje bitne elemente osnovnog, zakonskog akta, dok elementi koji su „od suštinskog značaja“ ne mogu biti predmet delegacije – ti elementi, međutim, nisu konkretno determinisani; nije definisano šta su „suštinski elementi“ ili šta su „manje bitni elementi“. Stoga, ovakvo apstraktno određenje dopušta Komisiji široka ovlašćenja i za posljedicu ima to da Komisija delegiranim aktima nerijetko uređuje upravo pitanja od suštinskog značaja. To nameće pitanje nedostatka demokratskog legitimiteta nad donošenjem akata Komisije, budući da ovi akti mogu u materijalnom smislu biti istovjetni sa zakonskim, kada se njima uređuju pitanja od opšteg značaja.
- Nadalje, dodatani nedemokratski učinak ogleda se u čestoj regulatornoj upravljačkoj praksi, budući da postoje mnoga

područja uređivanja na nivou EU u kojima odluke ne donosi zakonodavac (Evropski parlament i Savjet) već različita ekspertska tijela pa, kako se ističe, proces „scijentifikacije“ politike zajedno sa rastućim fenomenom „ekspertokratije“ dovodi u pitanje tradicionalne vrijednosti demokratske participacije.³⁷⁸

III Reforma EU demokratije

A. Aktuelni izazovi

Rezultati izbora za Evropski parlament održani u junu 2024. godine pokazuju izazove za demokratiju u nekoliko značajnih aspekata. Prije svega, izbori su pokazali rast populizma, rast nezadovoljnih građana (što se ispoljilo kroz brojne proteste), izražene polarizacije, manjak liderstva. To se odrazilo i na novu strukturu Evropskog parlamenta i njegovo „pomjeranje udesno“, budući da su demokratske i proevropske snage oslabile svoje pozicije, dok su partije desnice glavni „pobjednici“ izbora. Istraživanja pokazuju da se naročito među grupom mladih birača (starosne dobi do trideset godina) bilježi rast podrške desnici. U novom sazivu Evropski parlament broji 720 poslaničkih mjesta. Samo su političke grupe desnice ostvarile dodatan broj mjesta u Parlamentu; konzervativna *Evropska narodna partija* (ENP) desnog centra je tradicionalno osvojila najviše mjesta (dvanaest više nego ranije), a takođe su i grupe radikalne desnice osvojile dodatna mjesta u odnosu na prethodni saziv: *Evropski konzervativci i reformisti* (EKR) devet više, kao i dvije nove političke grupe - *Patriote* 84 mjesta i *Evropa suverenih nacija* 25. Sve ostale parlamentarne grupe su izgubile mjesta, najviše *Liberali* i *Zeleni* (zajedno 43 poslanika manje).³⁷⁹ Prema tome, novi Evropski parlament koji je više fragmentisan, sa jačom desnicom, može tokom petogodišnjeg mandata koji mu predstoji biti pred ozbiljnim izazovom i u poteškoćama da podrži neophodne promjene, koje su inicirane u prethodnom sazivu. Naime, prethodni saziv je preduzeo značajne reformske inicijative, debatujući o reformi izbornih pravila i usvajajući niz izvještaja kojima se zagovara demokratska reforma Evropske unije. Konkretnije, Evropski parlament je

³⁷⁸ Samardžić Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? Jedinствен slučaj Evropske unije“ (ur: M. Podunavac), *Država i demokratija*, JP Službeni glasnik, 2010, 480.

³⁷⁹ Poređenje je izvršeno u odnosu na prethodni saziv Evropskog parlamenta nakon *Brexit*-a, kada je broj poslaničkih mjesta smanjen sa 751 na 705.

2022. godine predložio ukidanje važećeg Evropskog izbornog akta iz 1976. godine i usvajanje uredbe o evropskim izborima. Predložena uredba dodatno bi harmonizovala izborni postupak i pravila primjenjiva na evropske izbore. Ovaj prijedlog inicirala je grupa *Socijal-demokrata* koja je, uz grupe koje su se najviše zalagale za reforme i pretrpele najveće gubitke – *Liberali* i *Zeleni* – oslabila svoju poziciju nakon ovogodišnjih izbora. S druge strane, partije desnice koje su ojačale svoje pozicije, naročito ENP i EKR, pokazale su naklonjenost stopiranju ove ali i drugih inicijativa (poput *European Green Deal*), koje su pokrenute u prethodnom Parlamentu. Kako se ocjenjuje, imajući u vidu politiku *mainstream* desnice (ENP) i radikalne desnice (EKR), može se očekivati još strožija imigraciona politika kao i manje entuzijazma za zaštitu prava manjina.³⁸⁰ Stoga, može se očekivati da novi Evropski parlament neće uspjeti da odbrani ostvareni progres prethodnog saziva i da nastavi sa reformskim inicijativama. Njegova uloga podsticanja Savjeta i Komisije da djeluju, ubuduće može biti kompromitovana iznutra. Kako se sa različitih strana ocjenjuje, rezultati izbora pokazuju da je vrlo teško vladati EU demokratijom, te da su generisane nove „EU demokratske aritmije“.³⁸¹ Uistinu, može se zaključiti da uloga Evropskog parlamenta kao promotera liberalne demokratije i vladavine prava u Evropskoj uniji - ubuduće može biti ugrožena.

Takođe, treba imati u vidu i to da rezultati evropskih izbora reflektuju trendove na nacionalnom nivou (što i potvrđuju nacionalni izbori u nekoliko država članica održani tokom ove godine). U tome se ogleda još jedan izazov, budući da to može uticati na novi odnos snaga i u drugim institucijama Evropske unije. Ukoliko desničarske partije vrše vlast u državama članicama, to se odražava na sastav i odlučivanje u Evropskom savjetu, sastavljenom od šefova država ili vlada država članica, a koji predstavlja ključnu političko-izvršnu instituciju EU koja formuliše opšti politički pravac Unije, pa odlučivanje u ovoj instituciji može biti podložno različitim stremljenjima i promjenljivim odnosom snaga u budućem periodu. Evropski savjet ima i uticaj na Evropsku komisiju u pogledu njenog sastava i agende. Na sastav Komisije svakako utiče i Evropski parlament jer, osim što potvrđuje izbor

³⁸⁰ Mudde Cas, „The Far Right and the 2024 European Elections“, *Intereconomics*, 59 (2), 2024, 64.

³⁸¹ Lupo Nicola, „After the 2024 EP elections, the complexity and arrhythmias of EU parliamentary democracy have become even more evident“, *The European Parliament elections in 2024* (ur. Tanja Cerutti & Federico Savastano), Giappichelli, 2024, 17-35.

predsjednika Komisije na prijedlog Evropskog savjeta, ima pravo saslušavanja kandidata za članove Komisije (koje predlažu Savjet i predsjednik Komisije na osnovu preporuka vlada država članica). Saslušavanja se odvijaju u odgovarajućim parlamentarnim odborima, koji moraju dvotrećinskom većinom glasova podržati (ili odbaciti) određenog kandidata što, prema tome, može rezultirati povlačenjem tog kandidata.³⁸² Svakako, Parlament u konačnom bira Komisiju u cjelini, glasanjem o povjerenju Komisiji, nakon čega Evropski savjet formalno potvrđuje njen izbor.

Naročito značajan izazov jačanju demokratskog legitimiteta ogleda se u nedovoljnoj participaciji građana Evropske unije i izlaznosti na izbore za Evropski parlament. Izlaznost na izbore u junu ove godine je gotovo ista kao na izborima 2019. godine (zanemarljivo povišena za 0,08 odsto), pa iako je ovogodišnja izlaznost birača od 50,74 odsto najviša u posljednjih dvadeset pet godina (od izbora održanih 1999. godine), to ipak znači da je gotovo polovina građana EU sa pravom glasa zanemarila evropske izbore.³⁸³ Politička „apatija“ građana EU svakako je odraz nedovoljno izgrađenog EU identiteta, jer se građani EU i dalje prvenstveno poistovjećuju sa svojom nacionalnom pripadnošću, dok su slabo zainteresovani za evropska politička pitanja i evropske izbore, koji se percipiraju kao drugorazredno izborno takmičenje.³⁸⁴ U cilju prevazilaženja ovog problema i mobilizacije građana već su učinjeni određeni naponi, a određeni doprinos je dala *Konferencija o budućnosti Evrope*, realizovana tokom 2021. i 2022. godine, kao široki forum za debatovanje i diskusije ljudi širom EU u cilju razmjene mišljenja i oblikovanja EU politika.³⁸⁵ Doprinos Konferencije ogleda se i u tome što je podstakla na održavanje nekoliko *Evropskih građanskih panela* za diskutovanje i sačinjavanje konkretnih prijedloga i preporuka građana o

³⁸² Aktuelna saslušanja kandidata za članove Komisije trebalo bi da budu zaključena i evaluirana krajem novembra, kada se očekuje i da novoizabrana predsjednica Komisije predstavi kolegijum komesara kao i program Komisije za period 2024-2029, te da se Parlament izjasni o izboru Komisije.

³⁸³ Podaci o izlaznosti preuzeti sa: <https://results.elections.europa.eu/en/turnout>

³⁸⁴ Radić-Milosavljević Ivana, Milovanović Ivan, „Izbori za Evropski parlament: od nacionalnih izbora drugog reda do evropeizovanog drugorazrednog takmičenja“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu*, Vol. 13, 2019.

³⁸⁵ Digitalnu platformu, putem koje je Konferencija realizovana, posjetilo je preko pet miliona građana EU, a rad Konferencije rezultirao je podnošenjem 49 prijedloga institucijama EU.

određenim pitanjima.³⁸⁶ Ipak, ovi paneli još uvijek nisu postali regularni element demokratskog života u Evropskoj uniji. Na još uvijek skromne domete u pogledu osnaživanja deliberativne demokratije svakako utiče nepostojanje jedinstvenog evropskog jezika, pa je, kako se ističe, nemoguće postići potrebnu obaviještenost građana Evropske unije o osnovnim pitanjima Unije i obezbijediti demokratsku razmjenu mišljenja o tim pitanjima na podjednako dostupnom jeziku svim građanima.³⁸⁷ Nedovoljna informisanost građana i netransparentnost političkih odluka, odnosno nedovoljna povezanost građana sa institucijama Evropske unije, predstavljaju značajan izazov.

B. Strategije jačanja demokratskog legitimiteta

Imajući u vidu postojeće demokratske deficite i izazove za jačanje demokratskog legitimiteta, na koje smo se već osvrnuli, u nastavku ćemo nastojati da adresiramo ključne probleme i predložimo konkretne pristupe i mehanizme njihovog prevazilaženja, polazeći od mišljenja da je, uprkos brojnim izazovima, a zarad dugoročnog očuvanja evropskih vrijednosti i interesa, vrijeme za preispitivanje demokratije u Evropskoj uniji. Reforma demokratije u Evropskoj uniji trebalo bi da bude sveobuhvatna i da uključi raznovrsne pristupe, kako na planu jačanja predstavničke demokratije, tako i u odnosu na participativnu demokratiju.

Na polju razvoja i osnaživanja EU parlamentarizma, nameće se nekoliko logičnih i nužnih rješenja kojima bi se dodatno ojačala uloga Evropskog parlamenta, imajući svakako u vidu uporedno parlamentarno pravo i funkcije koje tradicionalno pripadaju predstavničkom tijelu. Prije svega, smatramo da su potrebne promjene koje se tiču samog zakonodavnog postupka: 1. Evropski parlament treba da dobije pravo zakonodavne inicijative; 2. Redovni zakonodavni postupak treba proširiti na što veći broj područja saradnje. Iako je Parlament ravnopravan sa Savjetom u najvećem broju područja saradnje, u kojima je predviđen redovni zakonodavni postupak, ipak i dalje postoji značajan broj područja u kojima se zahtijeva jedino saglasnost ili mišljenje Evropskog parlamenta, pa bi adekvatno rješenje bilo u proširenju redovne procedure na što veći broj područja. Alternativno, smatramo da bi prikladno rješenje bilo i u adekvatnoj kontroli predstavnika nacionalnih vlada u Savjetu,

³⁸⁶ Do sada je održano pet tematskih panela, a svaki je okupio oko 150 građana, nasumično izabranih iz svih 27 država članica.

³⁸⁷ Košutić B, 2014, 75.

onda kada Savjet, u tzv. posebnom zakonodavnom postupku, usvaja akte uz saglasnost ili mišljenje Parlamenta (a naročito zabrinjavajući nedemokratski učinak se ispoljava kada Savjet akte usvaja odlučujući većinskim glasanjem, a ne jednoglasno). Ta kontrola bi trebalo da bude povjerena, ako ne Evropskom parlamentu, onda nacionalnim parlamentima, kako bi se na neki način prevazišao nedopustivi transfer ovlašćenja sa predstavničkog tijela na instituciju koja predstavlja države članice.

Nadalje, smatramo da su nužne i izmjene u pogledu instituta delegacije zakonodavnih ovlašćenja. Ovaj tradicionalni ustavnopravni institut predstavlja jedan od tzv. *checks and balances* mehanizama za uspostavljanje ravnoteže između tri grane vlasti, a kako princip podjele vlasti ne bi bio prekomjerno ugrožen, u uporednom ustavnom pravu se uobičajeno predviđa i institut „zakonskih rezervata“ (*riserva di legge ordinaria*), kojim se utvrđuje materija koja ne smije biti predmet delegiranja egzekutivi, već mora biti regulisana isključivo zakonom. U EU sistemu podjele vlasti je, kako smo već ukazali, delegacija zakonodavnih ovlašćenja Komisiji ograničena na regulisanje „manje bitnih elemenata“ zakonskog akta, odnosno izuzeti su „suštinski elementi“ određene oblasti. Ovi „suštinski elementi“ stoga predstavljaju zakonski rezervat, ali koji nije konkretno preciziran. Nije definisano šta su „manje bitni elementi“ odnosno elementi koji nisu „od suštinskog značaja“. Ovakvo apstraktno određenje zakonskog rezervata dopušta Komisiji široka ovlašćenja, pa se može prigovoriti nedostatku demokratskog legitimiteta akata egzekutive, s obzirom na njihovu sadržinu koja, prema svom značaju, treba biti regulisana legislativnim aktom, kao izrazom opšte volje. Stoga, smatramo da je nužno precizno regulisati pitanje zakonskih rezervata. Oslanjajući se na razliku između apsolutnih i relativnih zakonskih rezervata koju pojedini autori prave, smatramo da bi adekvatno rješenje bilo u konkretnom određenju pojedinih politika i oblasti EU koje ne mogu biti predmet delegacije, dok bi za ostala područja trebalo preciznije definisati elemente koji su izuzeti od delegiranja.³⁸⁸

Konačno, jedan od ključnih pristupa jačanju demokratskog legitimiteta ogleda se u reformi pravila kojima se reguliše izbor i sastav Evropskog

³⁸⁸ R. Marković apsolutne zakonske rezervate definiše kao materiju koja mora u svim svojim djelovima biti regulisana zakonom, a relativne kao materiju čije opšte pravce i temelje reguliše zakon, a koja može biti upotpunjena podzakonskim aktom u okviru smjernica sadržanih u zakonu. Marković Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, IP Justinijan, Beograd, 2003, 13.

parlamenta. Kako smo već ukazali, postupak izbora za Evropski parlament nije jednoobrazan. Evropski izborni akt iz 1976. godine (izmijenjen Odlukom Savjeta 2002. godine) ne uspostavlja jedinstveni izborni postupak koji je primjenjiv u svim državama članicama za izbore za Evropski parlament; predviđa se jedino set zajedničkih principa, kojima se harmonizuju nacionalni propisi država članica primjenjivi na izbore. Zajednički principi predviđaju načelo proporcionalne zastupljenosti, te načelo nespojivosti poslaničke funkcije sa drugim funkcijama, dok su nacionalnim pravom uređena mnoga druga važna pitanja, poput vrste izbornog sistema koji se primjenjuje i broja izbornih jedinica. Primjenjuje se princip opadajuće proporcionalnosti, prema kvotama dodijeljenim državama članicama, po kome nijedna država članica ne može imati manje od 6 poslanika niti više od 96, što za posljedicu ima to da poslanici koji dolaze iz većih tj. brojnijih država članica predstavljaju veći broj ljudi nego poslanici iz manjih država. Time su građani EU nejednako demokratski predstavljeni u Evropskom parlamentu. Evropski izborni akt je mijenjan i Odlukom Savjeta iz 2018. godine, ali te izmjene još uvijek nisu stupile na snagu, budući da se predviđa izborni cenzus od dva odsto za države članice sa preko 35 mjesta u Evropskom parlamentu, što je predstavljalo problem za Njemačku i Španiju, pa Španija do danas nije ratifikovala ove izmjene. Korak ka daljoj harmonizaciji izbornih pravila učinjen je 2022. godine, kada je Parlament prethodnog saziva usvojio zakonodavnu rezoluciju, u skladu sa čl. 223 UFEU, kojom predlaže usvajanje uredbe Savjeta o evropskim izborima, koja bi ukinula Evropski izborni akt i predvidjela nova zajednička pravila. Rezolucijom se projektovalo usvajanje i stupanje na snagu uredbe prije izbora 2024. godine, koji bi se sproveli u skladu sa novim pravilima; međutim, čak ni rješenja iz 2018. godine nisu primijenjena na ovogodišnje izbore, već su sprovedeni u skladu sa rješenjima predviđenim Aktom iz 1976. i Odlukom iz 2002. godine, te nacionalnim propisima država članica, od kojih dominantno zavise. Shodno čl. 223 UFEU, predložena uredba mora biti usvojena u Savjetu jednoglasno, u posebnom zakonodavnom postupku, uz saglasnost Parlamenta. Međutim, da bi stupila na snagu, nužna je ratifikacija od strane država članica, u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. Premda predložena uredba nije usvojena, ne može se osporiti da je nužno jačati evropsku dimenziju izbora za Evropski parlament ubuduće. Smatramo da je harmonizacija pravila primjenjivih na evropske izbore neophodna u što većem stepenu te, kao dugoročan cilj: i potpuno izjednačavanje regulative odnosno uvođenje uniformnog izbornog postupka

za Parlament, uspostavljanjem izbora na nivou Evropske unije, umjesto skupa od 27 odvojenih nacionalnih izbora, kako se trenutno organizuju izbori za Evropski parlament. To bi označilo originalni, panevropski izborni postupak kojim bi se obezbijedila transnacionalna jednakost građana EU. Od suštinskog značaja za demokratiju u Evropskoj uniji je da se adekvatno adresira nedostatak jednakog demokratskog predstavljanja građana, odnosno obezbijedi jednakost prava glasa, čime bi se uvažio princip „jedan čovjek – jedan glas“. Prema tome, smatramo da bi bilo nužno ukinuti sistem opadajuće proporcionalnosti i uvesti direktnu (jednaku) proporcionalnost, te usvojiti prijedlog uvođenja transnacionalnih izbornih lista (na nivou EU), koje bi išle uz nacionalne, sa obavezujućim sistemom „vodećih kandidata“ (*spitzenkandidaten* princip), koji će omogućiti demokratski izbor predsjednika Evropske komisije.

Kako smo se već na odgovarajućem mjestu osvrnuli, jedan od demokratskih deficita ogleda se upravo u načinu izbora predsjednika Evropske komisije. Predsjednika Komisije imenuje tj. predlaže Evropski savjet (drugi nosilac izvršne vlasti, pored Komisije), a njegov izbor se formalno potvrđuje u Evropskom parlamentu većinom glasova poslanika. Takođe, Komisiju u cjelini u konačnom bira Evropski savjet, nakon izglasavanja povjerenja u Parlamentu. S druge strane, Komisija je odgovorna isključivo Parlamentu koji, pak, nema mogućnost izglasavanja nepovjerenja pojedinim članovima Komisije već jedino Komisiji u cjelini. Ova rješenja, kao što je očigledno, ne prate uobičajeni režim parlamentarnih sistema podjele vlasti, budući da je izbor Komisije dominantno u rukama država članica, te da je drugi nosilac izvršne vlasti nezavistan od Parlamenta.³⁸⁹ Lisabonskim ugovorom uvodi se jedna novina u pogledu izbora predsjednika Komisije, koja predviđa da Evropski savjet, prilikom nominacije, uzima u obzir rezultate evropskih izbora (čl. 17(7) UEU), ali ova obaveza Evropskog savjeta nije precizno definisana. Ova odredba je, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, poslužila Evropskom parlamentu da usvoji nekoliko rezolucija kojima se predviđa da evropske političke partije prije izbora (minimum 12 sedmica ranije) nominuju vodećeg ili tzv. špic kandidata (*spitzenkandidat*), te da onaj kandidat čiji partija osvoji najviše mjesta bude

³⁸⁹ Zato se EU sistem podjele vlasti može ocijeniti i kao polu-predsjednički, jer kombinuje parlamentarnu vladu sa jakim ovlašćenjima drugog, prilično nezavisnog nosioca izvršne vlasti. Schutze Robert, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012.

nominovan od strane Evropskog savjeta za predsjednika Komisije. Po ovom principu je 2014. godine izabran predsjednik Komisije; međutim, princip nije primijenjen na narednim izborima i bio je predmet brojnih kritika, utemeljenih uglavnom na to da ima slabo uporište u pravu EU te da čl. 17 UEU ne nameće Evropskom savjetu obavezu da striktno vodi računa o stranačkim kandidatima. Kako se ističe, razlog za nepovjerenje prema ovom principu protivnici su našli u činjenici da se njim mijenja institucionalni balans uspostavljen Ugovorima između Evropskog savjeta i Parlamenta u odnosu na izbor Komisije, tj. da se njime povećava moć drugog na račun prvog, što je čak označeno kao „državni udar“ ili „puč“.³⁹⁰ Postupak izbora predsjednika Komisije stoga nastavlja da „zaobilazi“ sistem vodećih kandidata, te samim tim, smatramo, ostaje nedovoljno demokratski legitimisan, tj. nedovoljno povezan sa ishodom evropskih izbora i većinskom voljom građana EU. Smatramo da bi demokratska reforma odnosno reforma izbornih pravila trebalo da obuhvati i obavezu primjene *spitzenkandidaten* mehanizma, čime bi se nametnula precizna obaveza Evropskom savjetu prilikom imenovanja predsjednika Komisije. Stoga bi od velike važnosti bilo da novi Parlament nastavi sa debatom i promovisanjem ovog principa, u cilju njegovog formalizovanja, a s obzirom na izmijenjenu strukturu u Parlamentu i jačanje snaga koje su osporavale ovaj mehanizam, to svakako može biti izazovno.

Pored ovih najvažnijih rješenja, jedinstveni izborni postupak bi svakako obuhvatio i niz drugih pitanja, koja je adresirala Rezolucija Parlamenta: biračko pravo, jedinstveni uslovi ostvarivanja prava glasa za sve građane, pitanje registracije političkih partija i drugih izbornih subjekata te pravo kandidovanja na izborima, jedinstvena pravila izborne kampanje i finansiranja, jedinstveni izborni cenzus, pitanje veličine izbornih jedinica, jedinstveni datum održavanja izbora i brojna druga pitanja. Budući da ni dosadašnji naponi ka harmonizaciji izbornih pravila nisu urodili plodom, ovo je zasigurno izazovan i dugoročan zadatak. Svakako, smatramo da ovaj zadatak treba da ostane na vrhu agende novog Parlamenta, te da se nastavi sa reformskim inicijativama iz prethodnog mandata.

Pored osnaživanja pozicije Evropskog parlamenta, jedan od najvažnijih mehanizama za ulazni demokratski legitimitet jeste veća integracija

³⁹⁰ Novičić Žaklina, „Evroskepticizam i Evropski parlament: paradoks uzajamne legitimizacije“, *Međunarodni problemi*, Vol 71, Issue 2, 2019, 159-187.

participativnih elemenata u proces donošenja odluka, odnosno mobilizacija građana i civilnog društva. Potreba unaprijeđenja participativne i deliberativne demokratije u Uniji je dugo vremena u fokusu pažnje evropskih političkih lidera. Međutim, nailazi na skromnu realizaciju, usljed slabe zainteresovanosti građana Evropske unije. Kako se često ocjenjuje, zarad većeg učešća građana u oblikovanju politika EU, od velikog značaja bi bio izmijenjen, inovativan pristup građanskim panelima i skupovima, o najvažnijim zakonodavnim prijedlozima. Nemoguće je ne složiti se sa ovom ocjenom. Isto tako, moraju se zapaziti dosadašnji naponi u tom pravcu, naročito uspostavljanje i održavanje nekoliko *Evropskih građanskih panela* za diskutovanje i sačinjavanje konkretnih prijedloga i preporuka građana o određenim pitanjima. Međutim, ovi paneli još uvijek nisu postali regularni element demokratskog života u Evropskoj uniji, predstavljaju samo neformalni mehanizam. Zato bismo dodali da je potrebna formalizacija ovog mehanizma, kako bi adekvatno učešće građana postalo neizbježan element u procesima donošenja odluka i kreiranja politika. Dalji naponi Parlamenta i Evropske komisije u cilju formalizovanja panela i skupova građana su ključni, jer bi putem ovih mehanizama građani EU aktivno učestvovali u oblikovanju najvažnijih zakonodavnih prijedloga. Takođe, veća transparentnost političkih odluka, unaprijeđen sistem informisanja građana, prevazilaženje jaza između građana i institucija EU odnosno njihova veća povezanost, te u konačnom veće povjerenje građana u Evropsku uniju – zadaci su koji treba da budu na agendi institucija Evropske unije u narednom periodu.

IV Zaključak

U prethodnim odjeljcima izložili smo zapažanja u pogledu demokratskog legitimiteta Evropske unije, postojećih demokratskih deficita, te aktuelnih izazova koji mogu kompromitovati demokratsku reformu Evropske unije, u susret proširenju Unije i daljim integrativnim naporima. Indikator potencijalnih izazova očuvanju evropskih vrijednosti i interesa prepoznali smo u rezultatima izbora za Evropski parlament održanih u junu 2024. godine, te posljedičnoj konstelaciji moći i prilikama. Izmijenjen odnos snaga u Evropskom parlamentu sa značajno jačom desnicom, nezadovoljni građani, slaba zainteresovanost građana za evropska politička pitanja i evropske izbore – čine se kao važni izazovi unaprijeđenju demokratije u predstojećem periodu, koje je zagovarao prethodni saziv Evropskog

parlamenta. Uloga Evropskog parlamenta kao promotera liberalne demokratije i vladavine prava u Evropskoj uniji ubuduće može biti ugrožena. U svijetlu integracionih težnji sa jedne, te aktuelnih izazova sa druge strane, postavili smo pitanje temeljite reforme EU demokratije te mogućih mehanizama jačanja demokratskog legitimiteta EU. Iako reforma EU demokratije može predstavljati izazovan zadatak u predstojećem periodu, smatramo da je svakako neophodna, te da mora obuhvatiti raznovrsne pristupe, kako na planu jačanja EU parlamentarizma tako i u pogledu participativne demokratije. U domenu predstavničke demokratije, kao moguće pravce daljeg razvoja istakli smo: reformu izbornog prava Evropske unije koja će obuhvatiti uniformni izborni postupak na nivou Evropske unije, sa uvođenjem transnacionalnih izbornih listi, te obavezujućim sistemom „vođućih“ kandidata za izbor predsjednika Evropske komisije; pravo zakonodavne inicijative za Evropski parlament; proširenje redovnog zakonodavnog postupka na veći broj područja saradnje; kontrolu ministara u Savjetu prilikom usvajanja pravnih akata u posebnom zakonodavnom postupku; izmjene postupka delegacije zakonodavnih ovlašćenja. Svakako, većina ovih rješenja podrazumijevala bi formalnu izmjenu Osnivačkih ugovora, koja zahtijeva ratifikaciju od strane svih država članica, pa se ne može očekivati da će ova unaprijeđenja biti lako ostvariv zadatak. Ipak, treba imati na umu i mogućnost pojednostavljenog postupka revizije Ugovora kao i tzv. *passarelle* klauzulu³⁹¹, a oba mehanizma omogućavaju da izmjene Ugovora budu izvršene na manje formalan tj. implicitan način, uz odlučujuću ulogu Evropskog savjeta, a zaobilazeći redovni postupak revizije i formalnu ratifikaciju od strane država članica. To bi, opet, podrazumijevalo jedinstvenu političku volju predstavnika izvršne vlasti država članica (šefova država i šefova vlada). Konačno, pravac budućeg djelovanja koji stavljamo u fokus i smatramo najpotrebnijim, a to je izmjena izbornih pravila, podrazumijeva izmjenu „sekundarnih“ akata Evropske unije a ne Ugovora, iako po otežanom modelu tj. uz uslov saglasnosti država članica. Nesumnjivo, zadatak reforme izbornog prava EU trebalo bi da ostane na vrhu agende novog Parlamenta. Veoma je važno da Parlament nastavi sa reformskim inicijativama iz prethodnog mandata: sa debatom o izbornom postupku i *spitzenkandidaten* principu, te sa promovisanjem većeg učešća građana u oblikovanju politika, što je takođe inicirano u prethodnom Evropskom parlamentu. Kada je riječ o

³⁹¹ Čl. 48 UEU.

posljednjem, ne može se dovoljno naglasiti relevantnost djelovanja u tom pravcu. Od ključnog značaja za demokratiju u Evropskoj uniji je razvijanje „posredničkog prostora“ između vlasti i pojedinca (kako je to Tokvil nazvao), koji podrazumijeva podjelu vlasti ne samo između tri grane vlasti već i prema civilnom društvu, a taj prostor obezbjeđuju politička i građanska udruženja.³⁹² Na EU nivou, to bi podrazumijevalo veću transparentnost političkih odluka koje se donose u Evropskom parlamentu i ostalim institucijama, bolju povezanost institucija i građana, unaprijeđen sistem informisanosti građana, osnažen partijski sistem na EU nivou, te osobito jačanje mehanizama deliberacije, poput panela i skupština za raspravu o najvažnijim zakonodavnim prijedlozima, a naročito akcentujemo potrebu njihovog formalnog integrisanja u proces donošenja najvažnijih odluka. Osim proaktivnog djelovanja institucija Evropske unije u tom pravcu, temelj za jačanje „posredničkog prostora“ je zainteresovanost građana Unije. Opet, osnov zainteresovanosti je u osjećaju pripadništva odnosno poistovjećivanju sa kategorijom „građanstva Evropske unije“ i političkim posljedicama odluka koje se usvajaju na nivou Unije. Stoga, neophodno je podsticanje interesovanja građana Evropske unije da se u većoj mjeri poistovjećuju sa „evropskim javnim interesom“, koji će za njih biti od podjednakog značaja kao i nacionalni interesi, što je osnov jačanja zajedničkog identiteta i daljeg poboljšanja demokratskog legitimiteta.

³⁹² de Tocqueville Alexis, *Democracy in America (1835)*, University of Chicago Press, 2002.

Marina JOVIĆEVIĆ, PhD*

STRENGTHENING THE DEMOCRATIC LEGITIMACY OF THE EUROPEAN UNION: CURRENT CHALLENGES AND POSSIBLE STRATEGIES

Summary

This article examines the need to strengthen the democratic legitimacy of the European Union in the further progress of the European integration process, in a time characterized by numerous challenges for the defense of European values and interests. Ever since the establishment of the first European Communities and then the European Union, and especially with the increasingly significant increase in their competences, the question of the legitimacy of these communities has been raised, which could only find its basis in the European Parliament as the representative body of EU citizens. Although the democratic deficit has been partially alleviated by the continued strengthening of the European Parliament role, serious shortcomings have certainly not been eliminated. Since the European Union is striving for enlargement in the coming period as well as reforms in numerous policy areas in order to operate efficiently in the future, EU citizens' endorsement of these processes is a necessary condition. On the other hand, the 2024 European elections showed numerous challenges for democracy, primarily the weakening of democratic and pro-European forces. Although the reform of EU democracy may therefore represent a challenging task in the coming period, we believe that it is certainly necessary and that it must include diverse approaches, both in terms of strengthening EU parliamentarism and participatory democracy. The article analyzes and proposes concrete mechanisms for the improvement of both democracy models, emphasizing among other things the need to reform the electoral procedure and strengthen the mechanisms of democratic participation, which means greater

* Faculty of Law, University of Montenegro, email: marinajovicevic@gmail.com

participation of citizens as an inevitable element of shaping policies in the European Union.

Keywords: *democratic legitimacy, representative democracy, participatory democracy, European Parliament, European Union, reform*

Literatura

Bačić Arsen, „O položaju, ulozi i značaju nacionalnog parlamenta u EU konstitucionalizmu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 43, 2/2006

Fleiner Thomas, Basta Fleiner Lidija, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg

Fridrih Karl Joakim, *Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996.

Habermas Jürgen, „Why Europe Needs a Constitution“, *New Left Review*, No. 11, 2001.

Košutić Budimir, *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014.

Lupo Nicola, „After the 2024 EP elections, the complexity and arrhythmias of EU parliamentary democracy have become even more evident“, *The European Parliament elections in 2024* (ur. Tanja Cerutti & Federico Savastano), Giappichelli, 2024.

Majer Tomas, *Identitet Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

Marković Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, IP Justinijan, Beograd, 2003.

Moravcsik Andrew, „The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'“, *Intereconomics*, Vol. 43, 2008.

Mudde Cas, „The Far Right and the 2024 European Elections“, *Intereconomics*, 59 (2), 2024.

Nicolaidis Kalypso, „The Idea of European Democracy“, *Philosophical Foundations of Law*, Oxford, 2012.

Novičić Žaklina, „Evroskepticizam i Evropski parlament: paradoks uzajamne legitimizacije“, *Međunarodni problemi*, Vol 71, Issue 2, 2019.

Radić-Milosavljević Ivana, Milovanović Ivan, „Izbori za Evropski parlament: od nacionalnih izbora drugog reda do evropeizovanog drugorazrednog takmičenja“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu*, Vol. 13, 2019.

Samardžić Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? Jedinstven slučaj Evropske unije“, *Država i demokratija* (ur. Milan Podunavac), JP Službeni glasnik, 2010.

Schutze Robert, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012.

de Tocqueville Alexis, *Democracy in America (1835)*, University of Chicago Press, 2002.

Weiler Joseph H. H., „In defence of the status quo: Europe’s constitutional Sonderweg“, *European Constitutionalism Beyond the State* (ur. Joseph H. H. Weiler & Marlene Wind), Cambridge University Press, 2003.

Weiler Joseph H. H., „Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts“, *The Worlds of European Constitutionalism* (ur. Grainne de Burca & Joseph. H. H. Weiler), Cambridge University Press, 2012.