

Ivan Mladenović

MODELI DEMOKRATIJE ZA EVROPSKU UNIJU¹

APSTRAKT: U ovom radu bavimo se različitim modelima demokratije za Evropsku uniju. Posebno se razmatraju rešenja koja se odnose na povećanje poverenja i mehanizme demokratske kontrole na nadnacionalnom nivou. Zbog toga se u razmatranje uzimaju različiti modeli demokratije za Evropsku uniju, kako oni koji se isključivo vezuju za državu, tako i oni koji su po svojoj prirodi kosmopolitski. Zastupa se stanovište da kosmopolitski model koji uključuje koncepciju deliberativne demokratije može biti dobar put za dalju demokratizaciju.

KLJUČNE REČI: Evropska unija, demokratija, legitimnost, država, građani, kosmopolitizam

1. Uvod

Imajući u vidu da Evropska unija (EU) pruža do sada najbolji primer mogućnosti funkcionisanja demokratije na nivou koji prevazilazi pojedinačne države, javlja se potreba za analizom postojećeg stanja ali i traganja za teorijskim rešenjima u pravcu još većeg stepena demokratizacije. Novina funkcionisanja demokratije na nadnacionalnom nivou za posledicu ima da ne postoje gotova rešenja, kako na teorijskom, tako ni na praktičnom planu. U ovom radu razmotrićemo najpre postojeći stepen demokratije u okviru EU, kako bismo potom istražili različite teorijske modele za dalju demokratizaciju. U literaturi posvećenoj ovoj temi posebno se ističu modeli koji u centar pažnje stavljaju demokratiju na nivou države, bilo da je reč o državama članicama ili da se EU posmatra kao država, i oni koji u centar pažnje stavljaju kosmopolitsku demokratiju. Naš cilj biće da istražimo ove modele, kako bismo došli do odgovora na pitanje koji od njih nudi najbolju perspektivu za dalji proces demokratizacije Evropske unije.

¹ Tekst je nastao kao rezultat rada na projektima br. 43007 i br. 41004, koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

2. „Demokratski deficit“: mit ili stvarnost?

U razmatranjima posvećenim Evropskoj uniji dosta pažnje posvećeno je onome što se naziva „deficitom legitimnosti“, ili „demokratskim deficitom“. Tako, Andreas Føllesdal (A. Føllesdal), ističe sledeće empirijske i normativne pokazatelje deficita legitimnosti: istraživanja pokazuju nepoverenje građana u evropske institucije, uzajamno nepoverenje među samim Evropljanima, zatim nejednaku implementaciju EU direktiva, razlike između elita i javnosti u gledanju na EU. Tome pridodaje malu izlaznost na glasanje za Evropski parlament, nedovoljnu parlamentarna kontrolu izvršnih tela na nivou EU, kao i generalno gledano, nedovoljne mehanizme demokratske kontrole u koje bi bili uključeni sami građani (Føllesdal 2006: 444). Da se u međuvremenu nije mnogo toga promenilo, svedoči činjenica da Føllesdal, u radu novijeg datuma, navodi gotovo identične probleme vezane za deficit legitimnosti (Føllesdal 2014a).

Međutim, pojedini autori tvrde da razlozi koji se navode u prilog teze o demokratskom deficitu nisu u dovoljnoj meri ubedljivi (Majone 2009; Moravcsik 2002; Moravcsik 2008). Mi ćemo posebno razmotriti razloge koje navodi Endrju Moravčik (A. Moravcsik), kako bi pokazao da nema demokratskog deficita u okviru EU, ili barem da se on, ako i postoji, ne razlikuje značajno od sličnog deficita koji se može zapaziti u savremenim demokratijama na planu država. Moravčik zastupa stav da, „kada se sagleda s obzirom na prakse postojećih nacionalnih država i u kontekstu sistema koji sadrži više različitih nivoa, postoji jako malo evidencije da EU pati od fundamentalnog demokratskog deficita“ (Moravcsik 2002: 621). Glavni problem teoretičara koji brane tezu o demokratskom deficitu, po Moravčikovom mišljenju, leži u tome što oni funkcionisanje EU upoređuju sa nekim idealnim modelom demokratskog upravljanja, a ne time kako realno postojeće demokratije i nadnacionalne strukture upravljanja zaista funkcionišu. Drugim rečima, ovi teoretičari više pažnje posvećuju apstraktnim argumentima, nego činjenicama. Moravčik smatra da činjenice zapravo pokazuju suprotno, odnosno, da na nivou EU postoji demokratska kontrola kakva je i odgovarajuća za takvu jednu vrstu strukture upravljanja. On obrazlaže ovo svoje stanovište time da na nivou EU postoje odgovarajuća proceduralna ograničenja, kao i provere i ravnoteže. Zatim, da postoji zadovoljavajući stepen demokratske odgovornosti koji počiva na izbornom procesu. Najzad, on smatra da veći stepen deliberacije i participacije građana, koji ima svoje opravdanje u okviru normativne političke teorije, realno gledano, može imati kontraproductivne efekte, te da građani za takvu vrstu učešća, čak i da se poveća broj prilika za deliberaciju, jednostavno nisu zainteresovani. Razmotrićemo redom sve ove tvrdnje.

Prvo, Moravčik svoje tvrdnje o proceduralnim ograničenjima, kao i proverama i ravnotežama, zasniva na sledećim činjenicama. On smatra da su zahtevi konsenzusa i nadvećinskog glasanja, koji važe za donošenje važnih političkih odluka u okviru EU, znatno snažniji od zahteva demokratskog odlučivanja u okviru država. Tako je, na

primer, bilo predviđeno da je za dalju nadogradnju Rimskog sporazuma neophodan konsenzus svih država uz dodatnu potvrdu na nacionalnom nivou. Imajući to u vidu, Moravčik smatra da nije čudno što je dalja evropska integracija išla upravo u pravcu specifičnih oblasti oko kojih je mogla biti postignuta potpuna aglasnost (Moravcsik 2002: 609). On takođe navodi činjenicu da se za donošenje direktiva, kojima se reguliše funkcionisanje EU, zahteva nadvećinsko odlučivanje u Savetu ministara, što je znatno snažniji uslov nego što je uobičajeno za zakonodavstvo u državama članicama (Moravcsik 2002: 609). Kada je reč o proverama i ravnotežama, Moravčik ističe da one postoje na dva nivoa, vertikalnom nivou samih institucija EU i horizontalnom nivou gde postoje ingerencije nadnacionalnih, nacionalnih i lokalnih struktura upravljanja (Moravcsik 2002: 610). Kada je reč o horizontalnom nivou provera i ravnoteža, postoji institucionalni ekvilibrijum za donošenje zakonske regulative koji uključuje Evropsku komisiju, Savet ministara, Evropski parlament i kod spornih pitanja Evropski sud pravde. Pored toga, za implementaciju date regulative neophodno je da parlamenti država članica donesu odgovarajuće zakone, ali su potrebna i dalja odobrenja država i lokalne administracije, što svedoči o vertikalnim proverama i ravnotežama (Moravcsik 2002: 610). Imajući sve navedeno u vidu, Moravčik smatra da je teško reći kako se na nivou EU mogu donositi proizvoljne i netransparentne odluke, te da je zaštita od takvih odluka zapravo snažnija u EU, nego u slučaju pojedinačnih država.

Drugo, Moravčik navodi činjenice koje ukazuju na to da je putem regularnog izbornog procesa obezbeđen odgovarajući stepen demokratske odgovornosti i kontrole. On tvrdi da postoji dvostruka demokratska legitimacija, kako direktnim putem, glasanjem za Evropski parlament, tako i indirektnim putem, preko glasanja za parlamente u državama članicama. Uprkos tome što se često ističe nedovoljna uloga Evropskog parlamenta, Moravčik naglašava da je vremenom, što se tiče zakonodavstva EU, ova institucija u pogledu određivanja agende u velikoj meri zadobila ulogu koju je ranije imala isključivo Evropska komisija (Moravcsik 2002: 612). On takođe iznosi činjenicu da uprkos nedostatku evropskih partija koje bi se borile za mesta u Evropskom parlamentu, ta institucija funkcioniše na jasnim ideološkim osnovama oko kojih se stvara međupartijska saradnja i razgraničenje u odnosu na suparničke partije. Kada je reč o indirektnim putevima demokratske kontrole, Moravčik ukazuje na dobro poznatu činjenicu da se u institucijama poput Evropskog saveta i Saveta ministara, nalaze članovi vlada koje je ako ne direktno, moguće opozvati indirektno preko glasanja za parlamente u okviru država članica. Zapravo jedan od glavnih Moravčikovih argumenata u prilog teze o nepostojanju demokratskog deficita počiva na tome da „najosnovniji izvor legitimnosti EU leži u demokratskoj kontroli nacionalnih vlada“ (Moravcsik 2002: 619). Konačno, ovaj autor ne spori da se određene odluke poput onih u vezi sa tržišnom regulacijom i monetarnom politikom, donose na nadnacionalnom nivou, koji je izuzet od ovog vida demokratske kontrole. Međutim, on naglašava da je izolovani položaj nadnacionalnih institucija poput Evropske komisije, Evropske

centralne banke ili Evropskog suda pravde, komplementaran položaju sličnih institucija na državnom nivou poput ustavnih sudova i centralnih banaka. U meri u kojoj se izolovanost ovih institucija u odnosu na uobičajene procedure demokratske kontrole smatra opravdanom na državnom nivou, nema razloga, smatra Moravčik, da se ista takav njihov položaj na nivou EU dovodi u pitanje. Drugim rečima, njihova izuzetost od direktnih oblika demokratske kontrole ne znači da one nisu legitimne.

Treće, tvrdi se da zastupnici većeg stepena deliberacije i participacije na evropskom nivou polaze od nedovoljno opravdane premise da bi povećano učešća građana nužno za rezultat imalo poželjne efekte, kao i da bi doprinelo legitimnosti institucija EU. Moravčik navodi sledeće činjenice koje su u suprotnosti sa takvim očekivanjima. Najpre, on tvrdi da se pojedine institucije EU koje ne podležu demokratskoj kontroli u javnosti percipiraju kao znatno legitimnije od drugih institucija. Kao primer, ukazuje na Evropski sud za ljudska prava (Moravcsik 2002: 615). Pored toga, navodi da građani teme kojima se primarno bave izolovane institucije EU ne smatraju najvažnijim pitanjima, pa samim tim ni kao nešto oko čega bi bilo nužno njihovo veće angažovanje. Moravčikova teza jeste da su nadnacionalne institucije EU specijalizovane za one oblasti i teme oko kojih i inače na nivou država ne postoji veći stepen javne debate i uključivanja građana u procese odlučivanja. Na primer, oblasti ekonomske regulacije i spoljne politike. Za razliku od toga, teme i oblasti za koje građani prvenstveno izražavaju svoju zainteresovanost, poput oporezivanja, penzionog sistema, obrazovanja, zdravstvene zaštite, ne nalaze se uopšte u ingerencijama EU. Zbog toga, Moravčik smatra da je razložnije pretpostaviti kako, „nedostatak važnosti, a ne nedostatak mogućnosti, nameće ograničenja evropskoj političkoj participaciji“ (Moravcsik 2002: 616). Štaviše, ovaj autor zaključuje da bi povećani stepen učešća građana umesto da doprinese većem stepenu legitimnosti, mogao da ima kontraproductivne efekte.

3. Poverenje i demokratski mehanizmi kontrole na nivou EU

U koautorskom članku, Føllesdal i Hix (S. Hix) odgovorili su na Moravčikove argumente u vezi sa nepostojanjem demokratskog deficita na nivou EU (Føllesdal and Hix 2006). Oni nude sledeće argumente kako bi osporili Moravčikove razloge za tvrdnju o nepostojanju deficita legitimnosti. Prvo, nasuprot tezi o procesualnim ograničenjima, kao i proverama i ravnotežama koje garantuju legitimnost evropskog uređenja, ovi autori tvrde da je Moravčik propustio da uvidi značaj političke konkurencije, kao i sučeljavanja mišljenja u javnoj areni, za obezbeđivanje demokratske legitimnosti. Zato smatraju da uprkos tome što su mnogi od razloga koje Moravčik navodi ispravni, on jednostavno nije uzeo u obzir sve pokazatelje koji svedoče o demokratskom deficitu. Kada se pokazateljima koje on uzima u obzir dodaju nedostatak opozicije kakva postoji u okviru demokratskih društava i javne rasprave o EU politikama, onda, smatraju ovi autori, postaje očigledno da stepen demokratske kontrole na nivou EU nije sasvim adekvatan.

Drugo, oni Moravčikovom stavu o direktnim i indirektnim mehanizmima za obezbeđivanje demokratske odgovornosti koji počivaju na izborima, suprotstavljaju činjenice da predmet izbornih kampanja, ni na evropskom, ni na nivou država članica, nisu teme koje su vezane za EU politike. Demokratsko sučeljavanje u okvirima država uglavnom se odvija povodom domaćih tema, a isto tako je i na izborima za Evropski parlament. Izbore za Evropski parlament stranke uglavnom koriste kao priliku za kritikovanje vlade i kao vrstu pripreme za izbore u okviru svoje države. Folesdal i Hiks ne spore da su referendumima povodom važnih evropskih pitanja prilika kada građani mogu izraziti svoje preferencije u pogledu tema vezanih za funkcionisanje EU. Međutim, oni ističu da se to odnosi samo na određena konstitucionalna pitanja, a ne i na EU politike. Imajući sve navedeno u vidu, ovi autori naglašavaju da ni u jednom trenutku, „glasači nemaju mogućnost da izaberu između rivalskih kandidata za izvršne pozicije na evropskom nivou, niti da biraju između rivalskih političkih agendi za delovanje EU, niti da smene izabrane predstavnike zbog njihovih političkih pozicija ili delovanja na nivou EU“ (Føllesdal and Hix 2006: 552).

Konačno, kada je reč o Moravčikovom stanovištu da veći stepen učešća građana i javne deliberacije ne bi bio poželjan, Folesdal i Hiks ukazuju na nekoliko stvari. Najpre, oni naglašavaju da formiranje političkog mišljenja i preferencija građana u velikoj meri zavise od samog procesa odlučivanja. Imajući u vidu da taj proces na nivou EU ne ostavlja dovoljno prostora za opoziciono delovanje, ovi autori smatraju da uopšte nije čudno što se određene teme ne smatraju važnim. Važnost tema je takođe nešto što proizlazi iz sučeljavanja različitih mišljenja, a ne nešto što se naprosto može pretpostaviti. S obzirom na to, oni smatraju da razlog za odsustvo javne diskusije povodom određenih tema nije rezultat puke nezainteresovanosti, već proizvod nedostatka političke konkurencije i prostora za javnu debatu u kojoj bi bila sučeljena različita mišljenja povodom EU politika. Folesdal i Hiks zato zaključuju da je nedovoljno uviđanje važnosti određenih tema, „posledica nedostatka političkog sučeljavanja. Tako da bi ova apatija verovatno nestala ako bi mediji i političke partije počeli da tvrde kako odluke EU imaju uticaja na jako važne teme kao što su obezbeđivanje zdravstvene zaštite, obrazovanje, pravo i poredak, penzije i socijalna zaštita, kao i oporezivanje. Trenutna mala važnost koja se pridaje pitanjima politika nije opravdanje za nedostatak demokratije, zato što može biti rezultat nedostatka demokratskih arena za sučeljavanje mišljenja“ (Føllesdal and Hix 2006: 551-552). Ne čudi, zato, što ovi autori odgovarajuća sredstva za suočavanje sa demokratskim deficitom vide u političkoj konkurenciji i javnoj debati povodom pitanja vezanih za funkcionisanje EU.

Činjenica je da je u novije vreme, usvajanjem Lisabonskog sporazuma i javnim raspravama povodom krize u vezi sa evrom, došlo do određenih pomaka na tom planu. Prvo, dodatno je ojačana uloga Evropskog parlamenta u pogledu izbora Evropske komisije, a isto tako je povećan i stepen konkurencije za predsednika i sastav ove važne institucije EU. Takođe, Evropski savet je dužan da prilikom predlaganja

predsednika Komisije uzme u obzir rezultate glasanja za Evropski parlament. Drugo, kriza u vezi sa evrom dovela je do znatno širih debata u okviru javne sfere koje su posvećene evropskim pitanjima. Čini se, međutim, da uprkos ovim pomacima postoji prostor za dalje unapređenje demokratije u okviru EU. Kada je reč o debatama u javnoj sferi, Føllesdal pravi razliku između dve vrste javne deliberacije (Føllesdal 2014b). Jedno shvatanje javne sfere podrazumeva da su debate usmerene ka postizanju konsenzusa, dok drugo viđenje javnu sferu vidi kao prostor za sučeljavanje mišljenja i partijsko neslaganje. Føllesdal se primarno zalaže za drugi vid funkcionisanja javne sfere na nivou EU, ne sporeći da ova dva gledišta nisu nespojiva. Mogućnost njihovog spajanje ogleda se u tome da građani pokušavaju da postignu neku vrstu saglasnosti koja se odnosi na pitanje pravde ili opšteg dobra, pri čemu ostaje prostora za dalje neslaganje u pogledu preferencija koje se odnose na neke konkretne politike. S obzirom na ova neslaganja, odlučujući značaj ima konkurencija stranaka na EU nivou i sučeljavanje partija povodom evropskih politika u okviru javne sfere. Samim tim, adekvatno funkcionisanje demokratije na nivou EU trebalo bi da predstavlja ravnotežu između procesa javne deliberacije i mehanizma većinskog odlučivanja.

Føllesdal smatra da normativna politička teorija može da pruži značajan doprinos smanjivanju deficita legitimnosti time što određuje uslove za „dugoročno poverenje u delovanje kako građana, tako i zvaničnika, kao i zajedničko prihvatanje legalnosti i legitimnosti režima“ (Føllesdal 2006: 453-454). On zastupa stanovište da je za odgovarajuće rešenje deficita legitimnosti potrebno najpre odrediti šta se podrazumeva pod legitimnošću. U tom pogledu, on razlikuje četiri koncepcije legitimnosti (Føllesdal 2006: 445-447): 1) legitimnost shvaćena kao legalnost, 2) legitimnost shvaćena kao povinovanje, 3) legitimnost shvaćena kao rešavanje problema i 4) legitimnost shvaćena kao opravdanje (normativno određenje legitimnosti). Føllesdal ističe da se može pokazati da EU u određenoj meri funkcioniše u skladu sa prve tri koncepcije legitimnosti, što znači da se deficit legitimnosti u najvećoj meri odnosi na normativnu dimenziju. U prilog tome da EU funkcioniše u skladu sa prvom koncepcijom legitimnosti ističe se da su svi sporazumi vezani za EU prihvaćeni legalnim procedurama i da je na taj način uspostavljena neka vrsta *de facto* ustavnog poretka. U vezi sa drugom koncepcijom, postoji svedočanstvo o povinovanju regulativama, s obzirom da nema masovnih protesta u tom pogledu, niti nekakvog jedinstvenog pokreta koji bi im se suprotstavljao. Kada je reč o trećoj koncepciji, sposobnost EU da rešava određene probleme koji su nadnacionalnog karaktera jeste verovatno nešto što u najvećoj meri doprinosi percepciji o njenoj opravdanosti. Føllesdal, ipak, ističe da navedeni pokazatelji nisu dovoljni da bi se tvrdila potpuna legitimnost funkcionisanja EU. Da bi pokazao zašto je to tako, on naglašava odlučujući značaj normativnog shvatanja legitimnosti koje podrazumeva da građani, tretirani kao jednaki u političkom smislu, određene odluke ili institucije prihvataju kao opravdane. Naime, svedočanstvo o povinovanju određenom poretku ili određenim direktivama može biti rezultat apatije, nedovoljne

mogućnosti da se učestvuje u procesu političkog odlučivanja, i slično. Folesdal smatra da činjenica povinovanja nije dovoljna za političke obaveze, već je za generisanje političkih obaveza nužno da poredak bude legitiman u normativnom smislu.² Zato predlaže nekoliko stvari kako bi ova korelacija između normativne legitimnosti i političkih obaveza bila ojačana na nivou EU.

Prvo, on ističe nužnost uspostavljanja poverenja kako između samih građana, tako i poverenja u pogledu delovanja zvaničnika. Da bi se takvo poverenje uspostavilo neophodno je da postoji dovoljan stepen uverenosti da će kako drugi građani, tako i zvaničnici slediti normativne ciljeve koji su javno poznati i koje bi svi građani mogli da prihvate. Dakle, prvo rešenje za uspostavljanje odgovarajućih političkih obaveza na nivou EU podrazumevalo bi sledeću korelaciju između normativne legitimnosti i političkih obaveza. Građani imaju političke obaveze ukoliko su ciljevi i norme koje slede drugi građani i zvaničnici EU, normativno legitimni i postoji dovoljan stepen uverenosti da će se kako drugi građani, tako i zvaničnici, tih ciljeva i normi ubuduće pridržavati. Otud, suštinski značaj poverenja. Međutim, da bi se obezbedilo znanje i svedočanstvo u pogledu toga, Folesdal smatra da je neophodno da bude zadovoljeno nekoliko dodatnih uslova: 1) da postoji „javna politička teorija“ koja specifikuje osnovne normativne ciljeve i standarde (Folesdal u tom kontekstu pominje osnovna ljudska prava, demokratiju, solidarnost, a kao primer javno poznatih i obznanjenih ciljeva, navodi proklamovanje težnje ka miru i uzajamnom prosperitetu Evropske zajednice za ugalj i čelik), 2) da su institucije jednostavno organizovane, kao i da su odluke i postupci zvaničnika koji u okviru njih deluju transparentni, kako bi relativno lako moglo da se proceni da li su odluke koje se donose u skladu sa normativnim standardima i 3) da su institucije efikasne, tako da javnost može na pouzdan način da prati u kojoj meri se ispunjavaju normativno određeni ciljevi (Føllesdal 2006: 456-457).

Drugo, za obezbeđivanje poverenja neophodna je određena vrsta demokratske kontrole. Da bi proces demokratske kontrole mogao na regularan način da se odvija nužno je postojanje opozicije u odnosu na one zvaničnike koji su odgovorni za donošenje ključnih odluka. Tek ako postoje opozicioni lideri i alternativna stanovišta moguće je na adekvatan način proceniti u kojoj meri aktuelni zvaničnici zaista slede određene ciljeve, koje druge politike stoje na raspolaganju, koji su to ključni problemi i mogući putevi za njihovo rešavanje itd. Očigledno je da ovakva vrsta partijskog sučeljavanja i šire učešće javnosti u pogledu datih pitanja nisu u dovoljnoj meri razvijeni na evropskom planu. Svedočanstvo takođe pokazuje da su partijska konkurencija i debate u vezi sa izborima za Evropski parlament, uglavnom posvećeni domaćim temama i problemima, a ne evropskim. Zato Folesdal kaže da, „institucije koje se brane na temelju njihove efikasnost moraju da uključuju mere koje se odnose na pitanje pouzdanosti. Vlast mora težiti da

2 Videti takođe: Eriksen 2009: 27. Ovaj autor u tom pogledu posebno ističe značaj deliberativne demokratije na nivou EU (Eriksen 2009: 38).

obezbedi pouzdane pokazatelje da tokom vremena upravlja na pravičan i efikasan način. Efikasne institucije zahtevaju konkurenciju demokratskih partija i zaštitu ljudskih prava, kako bi poverenje i pouzdanost bili održani. Suština je u tome, da pouzdano efikasne institucije zahtevaju poznate mehanizme demokratske kontrole“ (Føllesdal 2006: 461).

Sumarno rečeno, deficit legitimnosti mogao bi da bude rešen ukoliko bi, prvo, bili obezbeđeni mehanizmi za uspostavu i održavanje poverenja kako između građana i zvaničnika EU, tako i međusobno poverenje između samih građana, i drugo, ukoliko se među sredstvima za obezbeđivanje poverenja nalaze uobičajeni mehanizmi demokratske kontrole poput mogućnosti za delotvorno funkcionisanje opozicije i smenjivosti na izborima onih zvaničnika koji slede ciljeve koje građani ne bi bili spremni da odobre. Očekivanje je da bi ovakva jedna demokratizacija političkog života na nivou EU dovela i do šireg učešća građana u debatama povodom evropskih pitanja, na koja bi oni, zahvaljujući pomenutim mehanizmima, mogli u većoj meri da utiču. Ova ideja u vezi sa deliberativnom demokratijom komplementarna je sa prethodnim razmatranjima utoliko što je zamisao partijske konkurencije i arene za sučeljavanje mišljenja uvedena upravo kako bi demokratski deficit bio redukovao povećanim stepenom angažovanja povodom evropskih pitanja.

4. Ka kosmopolitskoj demokratiji

Istraživanja u vezi sa demokratijom na nivou EU suočavaju se sa sledećom problemom. S jedne strane, očigledno je da mereno standardima postojećih demokratskih uređenja u okviru država članica, EU pati od određenog „deficita legitimnosti“. Ipak, s druge strane, EU daje do sada najbolje svedočanstvo o funkcionisanju demokratije koje bi prevazilazilo granice pojedinačnih država i time ukazuje da mogućnost globalne demokratije ne mora nužno da bude iluzorna. Očigledno je da je sama novina ovakvog funkcionisanja demokratije u znatnoj meri doprinela da ni na nivou teorije, ali ni u praktičnom pogledu ne postoje gotova rešenja. Ipak, iako primarno EU nije ni bila zamišljena kao međunarodna politička organizacija, već pre svega kao međunarodna organizacija koja treba da omogući ekonomsku saradnju, činjenica je da je vremenom politička dimenzija sve više dobijala na značaju. Isto tako je činjenica da je u tom procesu, uprkos svim prethodno pomenutim pokazateljima u vezi sa „demokratskim deficitom“, EU vremenom takođe prevazilazila neke od nedostataka u pogledu stepena demokratije. Mnogi teoretičari smatraju da uprkos ovim pomacima i dalje postoji prostor za dalju demokratizaciju odlučivanja na nivou EU. Međutim, uprkos širokoj saglasnosti u pogledu neophodnosti dalje demokratizacije EU razlike se javljaju u pogledu toga kako bi ona trebalo da izgleda.

Eriksen (E. O. Eriksen) i Fossum (J. E. Fossum) smatraju da postoje samo tri modela za reustanovljavanje demokratije na evropskom nivou (Eriksen and Fossum 2007).

Pre nego što istražimo te modele treba reći da oni ističu tri plana u okviru kojih se može govoriti o daljoj demokratizaciji EU. Prvi plan se odnosi na države članice i njihovu ulogu u daljoj demokratizaciji EU. Videli smo u prvom poglavlju da Moravčík tvrdi kako se za EU ne može reći da pati od demokratskog deficita dobrim delom i zato što i dalje postoje adekvatni demokratski mehanizmi na nivou država članica. Slično tome, na ovom prvom planu, postavlja se pitanje u kojoj meri se polazeći od država članica i njihovih demokratskih mehanizama može doći do većeg stepena demokratičnosti na nivou EU. Drugi plan je sličan prvom utoliko što se takođe zasniva na modelu države. Međutim, za razliku od prvog plana, u centru pažnje nisu pojedinačne države članice već se na mogućnost dalje demokratizacije EU gleda po modelu državne federacije, gde bi uobičajeni demokratski mehanizmi koji funkcionišu na nivou država članica trebalo da budu preneti i na evropski nivo. Za razliku od prva dva plana, treći plan se uopšte ne zasniva na državnom modelu, već na mogućnosti kosmopolitske demokratije koja ne bi zavisila od pojedinačnih država članica.

Imajući u vidu ova tri plana, Eriksen i Fossum razmatraju modele na osnovu kojih je moguće rekonstituisanje demokratije na nivou EU. To su sledeća tri modela:

1. Delegatski model
2. Federalni model
3. Kosmopolitski model

Razmotrimo redom ove modele. Prvo, delegatski model u centar pažnje stavlja pojedinačne države članice. Činjenica je da se funkcionisanje EU odražava i na funkcionisanje demokratije u pojedinačnim državama članicama. Zastupnici ovakvog jednog modela snaženja demokratije, za razliku od evroskeptika, ne zalažu se za odustajanje od evropskih integracija, već za dodatno snaženje demokratije kako na nivou pojedinačnih država, tako i putem veće uloge država u odlučivanju na evropskom nivou. Jasno je da za zastupnike ovakvog stanovišta konsenzus i sklapanje sporazuma među državama članicama predstavljaju poželjne mehanizme odlučivanja. Međutim, uprkos tome što je dobrim delom proces evropskih integracija bio zasnovan na ovim pretpostavkama, a i danas se u određenoj meri odvija u skladu sa njima, Eriksen i Fossum ističu da je politička integracija na nivou koji prevazilazi države članice otišla znatno dalje nego što to delegatski model demokratizacije zahteva (Eriksen and Fossum 2007: 13). Dakle, njihov stav je da je EU isuviše napredovala u pogledu političke integracije, zbog čega bi vraćanje u pravcu prethodnog stanja moglo da ima više štete nego koristi. Po delegatskom modelu demokratije, suštinske odluke trebalo bi da se donose na nivou pojedinačnih država, a da EU bude funkcionalna zajednica za rešavanje isključivo onih problema koji nastaju procesom globalizacije a koji se ne mogu rešavati bez šireg stepena međunarodne saradnje. Međutim, Eriksen i Fossum smatraju da u težnji da se osnaži uloga pojedinačnih država i u tom pogledu obezbedi veći stepen demokratske kontrole na nivou EU, zapravo može doći do narušavanja mehanizama saradnje koji su se pokazali kao uspešni za

suočavanje sa globalnim izazovima. Glavni problem u vezi sa delegatskim modelom demokratije jeste što je on nedovoljan da bi se ponudilo adekvatno reustanovljavanje demokratije s obzirom na trenutni stepen političke integracije.

Drugi model, koji nazivaju federalnim modelom takođe se zasniva na demokratizaciji koja u centar pažnje stavlja državu, s tom razlikom što se sada EU posmatra po modelu federalne države. Za razliku od prethodnog modela za koji se čini da je nedovoljan za dalju demokratizaciju EU, Eriksen i Fosum smatraju da ovaj model zahteva previše u odnosu na to šta na nivou EU u ovom trenutku može biti ostvareno. Naime, ovaj model implicira postojanje evropskog *demos*a kao ustanovljavajuće vlasti, evropski ustav, reprezentativnu demokratiju putem koje bi evropski *demos* birao svoje predstavnike itd. Iako smatraju da svojim funkcionisanjem u pojedinim aspektima EU liči na neku vrstu kvazi-federacije, Eriksen i Fosum ipak ističu da nedostaju brojni preduslovi kako bi federalni model demokratije mogao da bude implementiran na nivou EU. Činjenica je, naime, da ne postoji tako nešto kao evropski *demos*, takođe da je predlog evropskog ustava odbačen, kao i da se izbori za Evropski parlament odvijaju u okviru pojedinačnih država. Kada se tome pridoda činjenica da su izgledi za stvaranje bilo kakvog nadnacionalnog identiteta mali i da postoji opšte nepoverenje prema takvim tendencijama kao nekoj vrsti homogenizacije, čini se da bi federalni model demokratizacije pre mogao da naiđe na otpor nego na prihvatanje kako među državama članicama, tako i među samim građanima. Glavni problem u vezi sa federalnim modelom demokratije jeste što pretpostavlja znatno više od onoga što je moguće ostvariti da bi se ponudilo adekvatno reustanovljavanje demokratije s obzirom na trenutni stepen političke integracije.

Za razliku od prethodna dva modela, treći model demokratije, koji Eriksen i Fosum nazivaju kosmopolitskim, uopšte se ne zasniva na državi. Umesto toga, u centru pažnje su strukture upravljanja na različitim nivoima koje funkcionišu odvojeno i nezavisno od pojedinačnih država članica. Činjenica je, naime, da su neke značajne institucije EU nadnacionalnog karaktera. Eriksen i Fosum ukazuju da kosmopolitski model demokratije u centar pažnje stavlja ovakvu vrstu nadnacionalnih struktura upravljanja. Međutim, o kakvom je modelu reč i šta ovi autori podrazumevaju pod kosmopolitskom demokratijom? Oni kažu da se po ovom modelu demokratska legitimnost u okviru EU zasniva na „javnoj debati, demokratskim procedurama odlučivanja na različitim nivoima i zaštiti fundamentalnih prava kako bi se obezbedilo „autonomno“ (transnacionalno) građansko društvo“ (Eriksen and Fossum 2007: 21). Iako se ovaj model može prvenstveno primeniti još šire na globalnom nivou, u pravcu onoga što Eriksen i Fosum nazivaju „kosmopolitskim poretkom“, EU pruža svedočanstvo o tome kako bi takav jedan poredak mogao da funkcioniše. Šta se, međutim, smatra suštinskim obeležjem demokratije u okviru ovog modela? Po ovom modelu, pretpostavlja se postojanje „kosmopolitskog prava naroda“, ali i da građani imaju mogućnost da putem učešća i javne deliberacije utiču na ustanovljavanje takvog jednog prava. Štaviše, učešće građana trebalo bi da bude moguće na različitim nivoima odlučivanja koji uključuju ne samo evropski, već i

regionalni, državni i lokalni nivo. Takođe, široka rasprava u okviru građanskog društva trebalo bi da bude moguća na svim ovim nivoima.

Eriksen i Fossum smatraju da kao i prethodna dva modela, kosmopolitski model demokratije za Evropsku uniju ima svoje nedostatke. Glavna mana, po njihovom mišljenju, ogleda se u tome što je stepen demokratske kontrole i odgovornosti znatno manji nego u prethodna dva modela. U okviru prva dva modela demokratska kontrola prvenstveno počiva na izbornom mehanizmu, bilo da je reč o glasanju za parlamente u okviru država članica ili za Evropski parlament. Za razliku od toga, uprkos tome što kosmopolitski model nudi veći prostor za učešće i javnu deliberaciju građana, on ne nudi konkretne mehanizme kontrole u pogledu transnacionalnih struktura upravljanja. Eriksen i Fossum smatraju da je problem još veći kada se uzme u obzir činjenica da ne postoje ni mehanizmi prinude iznad nivoa pojedinačnih država koji bi obezbedili primenu i poštovanje „kosmopolitskog prava naroda“. Konačno, Eriksen i Fossum smatraju da je ideja građana sveta koji ne dele ništa zajedničko osim same ljudskosti isuviše tanka osnova za uspostavljanje kolektivnog identiteta koji predstavlja osnovu za zajedničko „delovanje, poverenje i solidarnost“ (Eriksen and Fossum 2007: 23). S obzirom da svaki od razmatranih modela ima neke svoje slabe strane, autori zaključuju da ako pojedinačno gledano nijedan od njih nije sasvim adekvatan za rekonstituisanje demokratije u okviru EU, možda može biti odgovarajuća neka njihova kombinacija (Eriksen and Fossum 2007: 27). Ali oni dalje ne razvijaju ovu svoju tezu.

Međutim, ako imamo u vidu činjenicu da se kosmopolitski model demokratije ne mora nužno posmatrati izolovano, kao što to Eriksen i Fossum čine, njegova perspektiva čini se znatno povoljnijim nego što to ovi autori smatraju. Naime, glavni problem u vezi sa ovim modelom javlja se ako se on posmatra kao isključivi model rekonstituisanja demokratije na nivou EU. Naime, očigledno je da nedostaju brojne realne pretpostavke za funkcionisanje demokratije u skladu sa takvim jednim modelom. Međutim, ako se pretpostavi da veći stepen učešća građana i javne deliberacije ne isključuje uobičajene mehanizme demokratske kontrole koji već postoje kako u okviru država članica, tako i na nivou EU, onda ovaj model može ponuditi značajnu dopunu u pogledu stepena demokratizacije. Takođe, uprkos tome što se kosmopolitski model demokratije ne zasniva na državi, on ne isključuje nužno postojanje pojedinačnih država.

Čini se, ipak, da glavni problem leži u tome što Eriksen i Fossum na kosmopolitski model demokratije gledaju prvenstveno iz perspektive koja u centar pažnje stavlja strukture upravljanja a ne same građane. Naime, striktno gledano ne mora biti ničeg nužno kosmopolitskog u nadnacionalnim strukturama upravljanja. Ideja kosmopolitizma se prvenstveno odnosi na individue ili građane sveta, te i u slučaju primene kosmopolitske demokratije na EU u centru pažnje moraju da budu sami građani.³ U tom

3 Treba istaći da Eriksen i Fossum uviđaju značaj individualne perspektive za kosmopolitizam, ali umesto da dalje razmotre njene implikacije, oni je kritikuju iz perspektive kolektivnog identiteta (Eriksen and Fossum 2007: 22-23).

pogledu čini mi se da je pogrešan fokus na kolektivni identitet koji Eriksen i Fosum stavljaju u prvi plan. Smatram da se ideja kosmopolitskog građanstva može primeniti bez obzira na pretpostavku bilo kakvog kolektivnog identiteta. Ali s druge strane, isto tako smatram, da osnova koja povezuje građane sveta nije tako tanka kao što je Eriksen i Fosum predstavljaju. Naime, oni kao da protivreče svom opisu kosmopolitskog modela demokratije jer se fundamentalna ljudska prava nalaze u osnovi tog modela. A ta prava predstavljaju znatno širu zajedničku osnovu saradnje. Štaviše, jednom kada se to uvidi, kosmopolitski model demokratije u poređenju sa ostalim modelima, zapravo pruža najviše mogućnosti za dalju demokratizaciju EU. Upravo zahvaljujući ovim osnovnim pravima građani bi trebalo da učestvuju u odlučivanju povodom širokog spektra drugih osnovnih prava, ali i zakona i politika koje se na njih odnose. Ali da bi ta prava na delotvoran način mogli da koriste nužan je prostor za javnu deliberaciju. Eriksen i Fosum su u pravu kada ističu poseban značaj deliberativne demokratije za kosmopolitski model. Tek zahvaljujući uključivanju u javne rasprave i odlučivanje povodom pitanja koja prevazilaze granice pojedinačnih država, moralna prava građana sveta postaju efektivna politička prava.

5. Zaključak

U ovom radu zastupali smo stanovište da kosmopolitski model demokratije pruža značajnu perspektivu za dalju demokratizaciju Evropske unije. Naš zaključak je da se kritike ovog modela mogu ublažiti ako se on ne posmatra izolovano od postojećih mehanizama demokratske kontrole, ali i drugih mogućih rešenja kako bi oni bili unapređeni. Argumentovali smo da nema nikakve nužnosti da se kosmopolitsko stanovište razume na takav način. U tom pogledu na ovaj model pre treba gledati kao na značajnu dopunu koja u prvi plan stavlja nekoliko stvari. Prvo, u centar pažnje stavlja individue odnosno ono što se u kosmopolitskoj perspektivi naziva građanima sveta, kao i osnovna individualna prava i slobode koja prevazilaze plan pojedinačnih država. Drugo, ovakvoj jednoj kosmopolitskoj perspektivi je primerena koncepcija deliberativne demokratije jer ona ne mora nužno da se odvija na nivou države. Deliberativna demokratija je važna i kao dodatni mehanizam koji može da doprinese povećanju stepena demokratske kontrole koji se zasniva na izborima. Treće, zaključili smo da kosmopolitski model demokratije nije nužno inkompatibilan sa postojanjem država i da kada se to uzme u obzir, on može predstavljati realističnu osnovu za dalju demokratizaciju koja se zasniva na većem stepenu odlučivanja i javne deliberacije građana u okviru Evropske unije.

Ivan Mladenović
Odeljenje za filozofiju
Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Literatura

- Eriksen, E. O. (2009), *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, E. O. and J. E. Fossum (2007), „Europe in Transformation: How to Reconstitute Democracy?“, *RECON Online Working Paper* 2007/01: 1-34.
- Føllesdal, A. (2014a), „Democratic Standards in an Asymmetric Union“, In: Cramme O. and S. B. Hobolt (Eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford: Oxford University Press, pp. 199-216.
- Føllesdal, A. (2014b), „Democracy, Identity and European Public Spheres“, In: Risse T. (Ed.), *European Public Spheres: Politics is Back*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 247-262.
- Føllesdal, A. (2006), „The Legitimacy Deficits of the European Union“, *Journal of Political Philosophy*, 14 (4): 441-468.
- Føllesdal, A. and S. Hix (2006), „Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik“, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3): 533-562.
- Majone, G. (2009), *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcsik, A. (2008), „The Myth of Europe’s Democratic Deficit“. *Intereconomics: Journal of European Public Policy* (November-December): 331-340.
- Moravcsik, A. (2002), „In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing the Legitimacy of the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4): 603-624.

Ivan Mladenović

Models of Democracy for the European Union (Summary)

In this paper I will investigate different models of democracy for the European Union. I focus on the solutions that stress the importance of trust and mechanisms of democratic control at the supranational level. In that regard, I will consider different models of democracy for the European Union, both those that are state-centered and cosmopolitan. I defend the cosmopolitan model which includes the conception of deliberative democracy.

KEYWORDS: The European Union, democracy, legitimacy, state, citizens, cosmopolitanism