



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITOLOGIJA

DEMOKRATSKO PREDSTAVLJANJE U EUROPSKOM
PARLAMENTU

-magistarski rad-

Kandidatkinja

Marković Laura

Broj indeksa: 1051/II-PIR

Mentor

doc.dr. Huruz Memović Elma

Sarajevo, rujan 2020.



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITICOLOGIJA

DEMOKRATSKO PREDSTAVLJANJE U EUROPSKOM
PARLAMENTU

-magistarski rad-

Kandidatkinja

Marković Laura

Broj indeksa: 1051/II-PIR

Mentor

doc.dr. Huruz Memović Elma

Sarajevo, rujan 2020.

SADRŽAJ

UVOD	3
1. Teorijske osnove rada	4
2. Metodološki okvir rada.....	5
3. Pojmovna analiza	9
Prvi dio: Uvod u Europsku uniju i Europski parlament	13
1. Pregled glavnih događaja u razvoju europske unije	13
2. Europski parlament	24
Drugi dio: Političko predstavljanje u EP i problem demokratskog deficitia.....	39
1. Predstavljanje u EP	39
2. Demokratski deficit- analiza članaka skupine autora.....	44
ZAKLJUČAK.....	69
LITERATURA	71

Skraćenice

EEZ- Evropska ekonomska zajednica

EU- Evropska unija

EP- Evropski parlament

EZ- Evropska zajednica

EZUČ- Evropska zajednica za ugljen i čelik

Popis tabela

1. Tabela 1. – prikaz stupova uvedenih Ugovorom iz Maastrichta
2. Tabela 2. – prikaz broja zastupničkih mesta u EP nakon izlaska Ujedinjenog Kraljevstva
3. Tabela 3. – prikaz izlaznosti na izborima za EP od 1979. do 2019.godine
4. Tabela 4. –prikaz izlaznosti na izborima za EP 2019.godine po državama
5. Tabela 5. – prikaz mišljenja građana EU o ulozi EP-a
6. Tabela 6. – prikaz broja zastupničkih mesta u trenutnom sazivu EP-a
7. Tabela 7. – prikaz usporedbe izbornih rezultata za razdoblja 2014.-2019. i 2019.-2024.

Napomena: Sve priložene tablice preuzete su sa službene stranice Europskog parlamenta, koje se tiču izbora zastupnika za Europski parlament.

UVOD

Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomска zajednica i Euratom nastale su iz postepenog razvoja europske ideje, kada je odmah nakon Drugog svjetskog rata bilo potrebno reorganizirati osnovne industrije. Budućnost Europe, kojoj je prijetio sukob Istoka i Zapada, ovisila je o francusko-njemačkom pomirenju. Europskoj uniji nije strano mijenjanje oblika. Kroz svoju povijest EU se razvila od "zajednice ugljena i čelika" do "ekonomske zajednice" do ujedinjene političke strukture Europske unije kakvu poznajemo danas. Suočena s ozbiljnim egzistencijalnim izazovima, od porasta krajnje desnog populizma, do klimatske krize i prijetnji europskoj stabilnosti, EU mora hitno pronaći nove načine prilagodbe i obnavljanja povjerenja u svoju vrijednost.

Ovo istraživanje će se pozabaviti pitanjima kako europski građani mogu biti izravnije uključeni u imenovanje političara koji upravljaju institucijama EU i osmišljavaju njegove politike, zatim se mora osigurati jasnoća oko postupka Spitzenkandidata pri čemu samo vodeći kandidat stranke može postati predsjednik Europske komisije, te trebaju li na sljedećim izborima za Europski parlament postojati sveukupne liste kandidata. Europski izbori u svibnju pokazali su nam da ljudi žele imati riječ pri odlučivanju.

Europska unija pokreće veliku raspravu o budućnosti Europe. Nova predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen poštuje obećanje koje je dala nakon imenovanja prošle godine da će pokrenuti dvogodišnji postupak čiji je zadatak preispitivanje načina na koji funkcionira EU. Konačni uspjeh konferencije Von der Leyen definirat će se njenom sposobnošću da osmisli mehanizam koji je sposoban uhvatiti najrelevantnije prijedloge građana i pretvoriti ga u trajni kanal koji će poslužiti u odlučivanju u EU. Postojeći kanali, od javnih savjetovanja i peticija do žalbi preko Europske građanske inicijative, nemaju za cilj da imaju izravan utjecaj na proces donošenja odluka.

1. Teorijske osnove rada

Teorijska osnova na kojoj počiva ovo istraživanje odnosi se na sposobnost EU zajedno s njenim institucijama, posebno s EP, da na uspješan način odgovori na sve veću prisutnost demokratskog deficit-a koji je zastavljen u njenim institucijama. Razlozi zbog kojih ovaj problem postaje predmet interesa su sljedeći: EP je jedino direktno izabrano tijelo EU, te bi zbog te činjenice trebao biti u potpunosti demokratski i građani EU ne bi trebali dovoditi u pitanje demokratičnost EP, niti bi demokratski deficit postojao ako za to nema razloga. Ovim istraživanjem bi se ušlo u problematiku demokratskog deficit-a kako u EU, tako i u njenim institucijama.

Budući da je i BiH na putu da postane jedna od članica EU smatram da je od iznimne važnosti da se na ovakav način predstave glavne značajke EU i EP kako bi BiH u budućnosti mogla odgovoriti izazovima koji budu stavljeni pred nju, a tiču se njenih predstavnika u instituciji EP.

EU je sui generis tvorevina koja postoji već 70 godina i kroz svoju povijest je mijenjala nadležnost svojih institucija. Kao što je već navedeno EP je jedino direktno izabrano tijelo EU i promjene koje su zadesile ovu instituciju su vrijedne spomena. Analizom sadržaja dosadašnjih sporazuma i drugih analiza radova priznatih stručnjaka nastojati će se uvesti rješenja ili prijedlozi kako ova institucija ne bi dolazila u preispitivanje svoje demokratičnosti.

Također, ovom istraživanju pridonijet će analiza sadržaja, odnosno analiziranje izbora za EP koji se održavaju od 1979. godine i na taj način će biti moguće pratiti trendove i postotke izlaznosti glasača na izbore za EP. Svake godine članice EU se suočavaju sa slabom izlaznošću svojih građana, te se zbog toga dolazi do preispitivanja u kolikoj mjeri izabrani zastupnici mogu predstavljati svoju državu.

Shodno navedenome, spomenuti će se i analizirati sadržaj domaćih autora, ponajprije literatura Safeta Halilovića i Jasminke Simić, koji u svojim knjigama pružaju informacije o Europskom parlamentu i približavaju ga domaćoj publici. S druge strane, spomenuti će se i strani autori poput Michaela Marsha, Pippe Norris, Simona Hixa, Andreasa Follesdalea, Mathiasa Porcheza, Kubre Dilek Azman, Sophie Russack, koji će biti zastupljeni u drugom dijelu magistarskog rada, pružajući detaljniju analizu političkog predstavljanja i demokratskog deficit-a u Europskom parlamentu.

2. Metodološki okvir rada

2.1 Problem istraživanja

Problem istraživanja tiče se sve istaknutijeg problema demokratskog deficit-a kao glavnog uzročnika nedovoljne demokratičnosti Europskog parlamenta, te činjenice da je zbog svog ustrojstva nerazumljiv većini građana Europske unije. Istraživanjem ovog problema nastojati će se predstaviti adekvatna rješenja kako bi se ovo tijelo EU što više približilo građanima EU, te ponudilo konkretne alate za bolju i lakšu participaciju građana, kako bi se EP kao institucija lišena stvarne zakonodavne moći unutar EU izborila s demokratskim deficitom.

Shodno navedenome, problem istraživanja se može formulirati pitanjem: „Je li demokratski deficit, s kojim se Europski parlament suočava još od svog začetka, opravdan razlog da ugrozi demokratičnost predstavljanja u Europskom parlamentu?“

2.2 Predmet istraživanja

Kao glavni predmet istraživanja biti će demokratičnost EP i njegova pravna osnova. Zatim povijesni pregled razvojnih faza i izazova s kojima se ova institucija suočavala tijekom godina i s kojima se trenutno suočava, te načini na koje su odgovorili tim izazovima. Također, predmet istraživanja obuhvaćaju stranke zastupljene u EP-u i izbori za isti, ali i analiza mišljenja različitih autora koji su dali doprinos u proučavanju demokratskog deficit-a u EU.

2.3 Ciljevi istraživanja

2.3.1 Naučni cilj

Naučni ciljevi su sadržani u analizi trenutnog stanja EP-a i uspoređivanja nadležnosti EP-a koje su se mijenjale kroz europske sporazume, na način da u cilju budu sadržani koraci koji bi pomogli u dalnjem razvoju kako EP-a, tako i EU. Kroz ovaj cilj mogu se steći uvidi u

europejske trendove, kako bi se mogla izvesti predviđanja i preporuke za daljnje postupanje u vezi unaprjeđivanja rada EP-a.

2.3.2 Društveni cilj

Društveni cilj istraživanja podrazumijeva pružanje boljeg razumijevanja i perspektive na demokratsko predstavljanje građana EU, budući da ih se odluke donesene na razini EU itekako tiču. Rezultati istraživanja mogu pomoći građanima prilikom odlučivanja u kolikoj mjeri žele podržavati EU, te o stupnju svjesnosti koliko se njihovi glasovi „čuju“ u EP-u. Također, rezultati mogu poslužiti građanima Bosne i Hercegovine koji se nalaze na putu da postanu dijelom EU, te da im, dosad nerelevantni podatci o EU i EP, budu razumljiviji.

2.4 Sistem hipoteza

2.4.1 Generalna hipoteza

- ***Demokratsko predstavljanje u Europskom parlamentu suočava se s demokratskim deficitom koji rezultira nepovjerenjem građana u instituciju Europskog parlamenta.***

2.4.2 Posebne- pojedinačne hipoteze

- *Gradići Europejske unije imaju nedostatak povjerenja u demokratičnost Europskog parlamenta.*
- *Demokratskim deficitom građani Europejske unije nisu potpuno demokratski predstavljeni u Europskom parlamentu.*
- *Prijenos dijela suvereniteta nacionalnih parlamenata na Europski parlament, gdje nema jasne podjele vlasti, dovodi do demokratskog deficita Europskog parlamenta.*

2.4.3 Sistem varijabli

- Zavisna varijabla je iskazana kao sposobnost EP-a da na demokratski način predstavlja građane EU.
- U nezavisne varijable spadaju struktura rada EP-a, sudjelovanje građana pri izborima za EP, utjecaj građana na donošenje odluka na razini EU.

2.4.4 Sistem indikatora

Indikatori gore navedene zavisne varijable su nadležnosti EP-a i njegov demokratski deficit. Indikatori nezavisne varijable strukture rada su zadaće i broj zastupnika, način odlučivanja u EP-u, političke stranke. Indikatori sudjelovanja građana pri izborima za EP su izlaznost građana na izbole za Europski parlament. Indikatori utjecaja građana na donošenje odluka na razini EU su pisanje predstavki i podnošenje inicijativa.

2.5. Metode istraživanja

Metode i tehnike koje će se koristiti tijekom istraživanja obuhvaćaju analizu sadržaja, koja podrazumijeva stručnu literaturu, u vidu knjiga priznatih autora, kao domaćih, tako i stranih, a koje sadrže relevantne podatke o nastanku i razvoju prvenstveno Europske unije, a zajedno s njom i Europskog parlamenta. Također, analiza sadržaja obuhvaća članke u kojima autori daju komentar na trenutno stanje EP, uzimajući u obzir sve okolnosti, kako bi pridonijeli rješenjima problema s kojima se EP suočava.

Budući da se provjerene i ažurirane informacije o EU i EP mogu dobiti na njihovim službenim stranicama , ovaj izvor podataka će biti vrlo zastavljen prilikom predstavljanja EU i EP. Također, analizirati će se podatci prikupljeni službenim putem od strane Europskog parlamenta, u vezi javnog mnijenja na području EU, te predstaviti dobivene podatke u kontekstu trenutnog i budućeg djelovanja EP.

2.6 . Naučna i društvena opravdanost istraživanja

Naučnu opravdanost istraživanja nalazimo u činjenici da se Europska unija ukorjenjuje u svoje države članice na način na da su te države neke od svojih oblasti prenijele na nju. Zbog toga, vrlo je važno da se odredi stupanj demokratičnosti institucije Europskog parlamenta jer je jedino tijelo Europske unije koje je izravno izabrano od strane građana, a tiče se demokratskog predstavljanja tih građana. Naučnu opravdanost istraživanja pronalazimo u činjenici da se objedine dosadašnja istraživanja koja se tiču ovog problema, te da se ovo istraživanje da sveobuhvatnu sliku dosadašnjeg stanja Europskog parlamenta.

Društvena opravdanost istraživanja tiče se utjecaja građana EU na donošenje odluka koje ih se direktno tiču, te na povećavanju njihove participacije. Upravo je građanska participacija važna za EP jer mu u prvom redu građani daju moć koju ima, dok oni često nisu svjesni svoga utjecaja. Ovim istraživanjem ponuditi će se uvid u razne načine učešća građana u procesu odlučivanja na području EU, a koji građanima vjerojatno nisu ni poznati. Također, kao što je već navedeno, društvena opravdanost tiče se i građana koji nisu dijelom EU, ali su na putu da postanu, kao što je slučaj s Bosnom i Hercegovinom.

2.7 Vremensko i prostorno određenje istraživanja

Istraživanje obuhvaća vremensko razdoblje od sedam mjeseci što podrazumijeva prikupljanje i proučavanje dostupne literature, zatim analizu i interpretaciju prikupljenih podataka, s konačnim ciljem formiranja cjeline u formi magistarskog rada. Kada govorimo o prikupljenoj literaturi, ona obuhvaća knjige i članke napisane u razdoblju prije i nakon Lisabonskog sporazuma, budući da je ovaj sporazum donio novitete u vidu promijenjenih nadležnosti EP, a koje su relevantne za ovo istraživanje. Također je uključena i literatura koja prati povijesni razvoj EU, od 1951. godine do danas.

3. Pojmovna analiza

- DEMOKRACIJA

Demokracija predstavlja politički režim u kojem vlada narod, tj. njegova većina, što znači da narod ima svoju političku volju i da je država svojom organizacijom tako vezana za narod da ostvaruje njegovu volju. Volja naroda je jedna društveno-politička činjenica, dio društvene stvarnosti, a nikako neka manifestacija državne organizacije. Nikakav oblik državne organizacije sam po sebi ne može da stvori takvu volju. Njeno stvaranje je društveni proces, koji zavisi od postojanja odgovarajućih društvenih uvjeta. Državna organizacija može djelomično pomagati ili odmagati stvaranje volje naroda. Njeno ostvarenje u državi zavisi uglavnom od državne organizacije. Stoga se ova mora tako podesiti da u njoj bude moguće da se volja naroda najprije stvari, a zatim da se i ostvari. Demokratska prava u cilju stvaranja volje naroda jesu prava na život, osobnu slobodu, slobodu mišljenja, obavljanja, izražavanja mišljenja, udruživanja, znanosti, obrazovanja, kritike državnih organa, zaborava i raspravljanja, širenja svoga mišljenja. Neposredna demokracija u državi nikad nije potpuno ostvarena i ne može to biti. To je sasvim razumljivo jer narod neposredno sam može da donosi osnovne političke odluke, ali ne može da vrši stručne državne poslove, koji zahtijevaju stručno znanje specijalista za upravljanje, koje narod nema. Neposredna demokracija može postojati bilo u pogledu inicijative, bilo u pogledu donošenja odluke u užem smislu (referendum), kao što može postojati i u pogledu jednog i drugog, odnosno da narod i predlaže donošenje jedne odluke i da je sam donosi.

Predstavnička demokracija znači da se službena lica koja čine državne organe shvaćaju kao predstavnici naroda, te dolaze na vlast prema izrazu narodne volje, putem izbora od strane naroda, tako da je izabrano ono lice koje je dobilo većinu glasova na izborima. Narod ne vrši vlast, ali određuje tko će vršiti vlast. Narodu se pruža mogućnost da izabere onoga za koga misli da će najbolje vršiti njegovu volju.¹

¹ Sociološki leksikon 1982., „Savremena administracija“, Beograd, str. 66

- PREDSTAVNIČKA VLAST

Idealno najbolja politička zajednica u modernim uvjetima obuhvaća predstavnički demokratski sistem, u kojem narod svoju vrhovnu vladajuću moć obavlja preko zastupnika što ih periodički sam izabire. Predstavnički sistem zajedno sa slobodom govora, tiska i okupljanja ima izrazite prednosti: on pruža mehanizam kojim se na centralnu vlast može paziti i može je se nadzirati; uspostavlja formu-parlament koji djeluje poput čuvara slobode i kao središte razumnosti i rasprave; izbornim nadmetanjem angažira rukovoditeljske vrline i intelekte za maksimalnu dobrobit svih.²

- POLITIČKO PREDSTAVLJANJE

Pojam političkog predstavljanja širi je od pojma političkog predstavništva ili predstavničkog sistema. U širem smislu ovim pojmom označava se svaka djelatnost ili akcija kojima se proizvode izvjesna djelovanja koja su od značaja ili koristi ili koje u nekom vidu i stupnju prouzrokuju obavezu za neko drugo lice, a koja imaju određeni politički značaj. Pod pojmom predstavnika podrazumijevaju se ne samo službenici koji obavljaju poslove službenog predstavljanja države u odgovarajućim institucijama već pod određenim uvjetima i drugi državni i upravni službenici u službenom prometu s drugim licima, lica zaposlena u javnim institucijama, pa čak i obični izvršitelji određenih radnji i usluga u korist trećih lica. Najčešća semantička značenja reprezentacije u širem smislu mogu biti: a) oznaka za punomoćnika ili agenta koji radi za račun svog principala, b) ukazivanje da jedno lice dijeli karakteristike određene vrste osoba, c) indikacija da jedno lice simbolizira identitet ili kvalitete grupe osoba. U užem i suvremenom značenju, pojam i praksa političke reprezentacije razvijaju se tijekom srednjeg vijeka, usporedno sa širenjem političkog subjektiviteta na sve veći broj slobodnih građana i stvaranjem specijaliziranih institucija koje ostvaruju funkciju političkog predstavništva određenih dijelova društva koji postaju sve više svjesni svoje uloge u okviru širih društvenih zajednica i cjelina. Prvi oblici reprezentativne političke vladavine opravdavaju se potrebama izražavanja općih društvenih interesa na osnovu stare Justinijanove formule da ono što se tiče svih mora biti od svih prihvaćeno i potvrđeno. Od 17. Stoljeća moderna parlamentarna vladavina postaje normalan i regularan oblik političkog života u čitavom nizu zemalja, neovisno od ranijih kontroverzi oko

² Held, David 1990, Modeli demokracije, Školska knjiga, Zagreb, str. 103

ograničavanja vlasti kraljeva i feudalaca. Političko predstavljanje označava veliki napredak u stoljetnoj borbi za političku emancipaciju čovjeka, za šire političko učešće i za uklanjanje despotske i personalizirane vlasti iz društvenih odnosa. Sve radikalne demokratske teorije koje polaze od ideje narodnog suvereniteta prihvaćaju u eri stvaranja građanskih društava izbornu reprezentaciju kao temelj demokratske političke vladavine. Marksova je zasluga što se suvremena istraživanja političke reprezentacije sve više okreću proučavanju stvarnih interesa i snaga koje stoje iza fasade predstavnicih institucija i koje upravljaju procesom političkog predstavlja. Znanstvena istraživanja skreću pozornost na deformacije stranačkog predstavljanja i sve većeg utjecaja birokracije na funkcioniranje predstavnicih sistema što prijeti da još više udalji predstavnici mehanizam od njegovih izvornih ciljeva i funkcija. Za oporavak autentičnog demokratskog predstavljanja značajan je razvoj teorije i prakse društvenog samoupravljanja, kao i parlamentarnog i delegatskog sistema koji treba da omoguće izražavanje novih društvenih snaga samoupravnog udruženog radnog čovjeka i građanina.³

- *POLITIČKE STRANKE NA NIVOU EU*

Član ugovora iz Maastrichta, odnosno Amsterdama, o političkim strankama (čl.134a, odnosno 191 UEZ) pretočio je upečatljive odrednice u jedan ustavni tekst koji postaje riznica europske filozofije predstavljanja. On glasi: „Političke stranke na prostoru Europe značajne su kao faktor integracije u Uniji. One doprinose izgradnji europske svijesti i dovode do izražaja političku volju građana Unije.“ Konstitucionalizacija političkih stranaka na nivou EU svakako je jedan od najznačajnijih instrumenata za ostvarivanje predstavljanja. Na nivou EU, odnosno u okviru EP i izvan njega, političke stranke treba da posreduju u političkoj participaciji, treba da uočavaju i povezuju interes i da im daju prioritet, kao i da širom Europe prepoznaju i ostvaruju opće potrebe.⁴

- *DEMOKRATSKI DEFICIT*

Pojam demokratski deficit označava nedovoljnu demokratičnost Europske unije te njezinu nedovoljnu pristupačnost i nerazumljivost građanima. Demokratski deficit odnosi se na

³ Politička enciklopedija 1975, „Savremena administracija“, Beograd, str. 782

⁴ Milenković, Ivan; Bojančić, Petar 2010, Političko predstavljanje, JP Službeni glasnik, str. 328,329

institucionalno ustrojstvo Unije i način odlučivanja, kojim dominiraju Vijeće EU-a i Europska komisija, uz razmjerno slabu ulogu Europskoga parlamenta, jedine institucije čije članove biraju građani Europske unije na izborima. Europska unija nastoji riješiti pitanje demokratskog deficit-a pojednostavljujućim ustrojstva i načina donošenja odluka, povećanjem transparentnosti u radu institucija Unije, uključivanjem civilnoga društva u donošenje odluka, te informativnim kampanjama.⁵

⁵ Službena stranica Direkcije za europske integracije, datum pristupa: 03.04.2020., <http://www.dei.gov.ba/>

Prvi dio: Uvod u Europsku uniju i Europski parlament

1. Pregled glavnih dogadaja u razvoju europske unije

Kraj Drugog svjetskog rata u Europi budi ideju osnivanja zajednice kako bi se osigurao trajan mir između europskih država. Dana 9. svibnja 1950. Robert Schuman izjavljuje: „Europa se neće izgraditi odjednom niti prema jedinstvenom planu: izgradit će se zahvaljujući konkretnim postignućima kojima će se prvo stvoriti istinska solidarnost.”⁶

Ova ideja postaje stvarnost 1950. godine osnivanjem Europske zajednice za ugalj i čelik, od strane šest država osnivačica- Belgije, Francuske, Njemačke, Luksemburga, Nizozemske i Italije. Sedam godina nakon osnivanja EZUČ-a, Rimskim ugovorom osniva se Europska ekonomска zajednica kojom se omogućava zajedničko tržište. Cilj Europske ekonomске zajednice bio je uspostava zajedničkog tržišta zasnovanog na četiri slobode: slobodnom kretanju robe, osoba, kapitala i usluga.

Budući da se počinju ukidati carinski nameti u međusobnoj gospodarskoj razmjeni između država članica, dolazi do gospodarskog rasta. 1973. godine EU ima prvo proširenje, pristupanjem Danske i Ujedinjenog Kraljevstva. Uloga EP-a počinje jačati 1979. godine održavanjem prvih izbora za EP. Grčka se pridružuje Europskoj uniji 1981. godine, a 1986. godine Španjolska i Portugal, nakon što su se oslobostile desničarskih diktatura.

Do potpisivanja Jedinstvenog europskog akta dolazi 1986.godine, koje omogućava stvaranje jedinstvenog tržišta. 90-ih godina, u fokus EU dolaze pitanja zaštite okoliša, sigurnosti i obrane. Ovo razdoblje je obilježeno i Ugovorima iz Maastrichta i Amsterdama, ali i proširenjem EU na Austriju, Finsku i Švedsku.

Jedinstvena valuta- euro se uvodi 2002.godine. Do najvećeg proširenja EU na dodatnih deset članica dolazi 2004.godine, a 2007. godine joj se pridružuju Bugarska i Rumunjska. Modernizacija institucija i učinkovitije metode rada u EU se ostvaruju stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine. Priznanje za svoj rad i doprinos EU dobiva 2012. godine Nobelovom nagradom za mir.

⁶ Službena stranica Europske unije, O Europskoj uniji, datum pristupa: 02.04.2020., https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr

Trenutno zadnje proširenje EU se odvilo 2013. godine pridruživanjem Republike Hrvatske. Europsku uniju je ulazak u novo desetljeće obilježio izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU, koji je postao konačan 31.01.2020. godine.

Europska unija se sastoji od institucija koje donose odluke, a to su:

- EUROPSKO VIJEĆE – glavna politička institucija EU, koja se sastoji od čelnika država ili vlada i predsjednika Europske komisije. EV utvrđuje ciljeve EU i smjer njihovog ostvarivanja, zatim osigurava poticaje za glavne političke inicijative EU, te predstavlja mehanizam za koordinaciju vanjskih politika članica EU.
- VIJEĆE – poznato kao Vijeće ministara, sastoji se od ministara iz vlada država EU. Zadaća mu je donositi zakone EU, zajedno s EP.
- EUROPSKI PARLAMENT – izabrano tijelo koje predstavljanja građane EU. Zadaća mu je nadzirati aktivnosti EU i donositi zakone zajedno s Vijećem kao i usvajati budžet, te naposljetu obavljati demokratski nadzor nad EU.
- EUROPSKA KOMISIJA – ključna institucija EU, koja jedina ima pravo izrađivati prijedloge za nove zakone EU, koje zatim šalje Vijeću i EP na raspravu i usvajanje.
- SUD EUROPSKE UNIJE – osigurava poštivanje zakonodavstva EU i pravilno tumačenje i primjenu Ugovora.
- EUROPSKA SREDIŠNJA/ CENTRALNA BANKA – odgovorna je za upravljanje eurom i monetarnom politikom, te održavanjem stabilnost cijena i banki u europodručju.
- REVIZORSKI SUD – provjerava jesu li zaprimljeni svi prihodi EU i jesu li troškovi nastali na zakonit i pravilan način, te upravljali se budžetom ispravno.⁷

Ovo je bio kratki uvod u glavne događaje i činjenice koje karakteriziraju Europsku uniju, dok u nastavku donosim opširnije podatke o gore navedenim događajima koji su uvelike obilježili EU i koji su je doveli do stanja u kojem se sada nalazi.

Zbog katastrofalnih posljedica Drugog svjetskog rata i stalne opasnosti od sukoba Istoka i Zapada, pomirenje Francuske i Njemačke postalo je absolutni prioritet. Zajedničko

⁷ Fontaine, Pascal 2014, Europa u 12 lekcija, Europska unija

upravljanje industrijom ugljena i čelika, koje je šest europskih zemalja uspostavilo Pariskim ugovorom 1951. godine, predstavljalo je prvi korak prema europskoj integraciji. Ugovori iz Rima iz 1957. učvrstili su i temelje te integracije i ideju o zajedničkoj budućnosti šest europskih zemalja. Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) odnosno Ugovor iz Pariza potpisani je 18. travnja 1951., a stupio je na snagu 23. srpnja 1952. godine. Taj je ugovor omogućio udaranje temelja za izgradnju zajednice stvorivši izvršni organ pod imenom „Visoko tijelo”, parlamentarnu Skupštinu, Vijeće ministara, Sud i Savjetodavni odbor. Ugovori o osnivanju Europske ekonomске zajednice (EEZ) i Europske zajednice za atomsku energiju (EZAЕ, poznata pod imenom „Euratom”), odnosno Ugovori iz Rima, potpisani su 25. ožujka 1957., a stupili su na snagu 1. siječnja 1958. godine.⁸

Odredbe Ugovora o EEZ-u (Ugovor iz Rima) uključuju: ukidanje carina među državama članicama, uvođenje zajedničke vanjske carinske tarife, uspostavu zajedničke poljoprivredne i prometne politike, stvaranje Europskog socijalnog fonda, osnivanje Europske investicijske banke, razvijanje bliskijih veza među državama članicama. Ovim ugovorom utvrđena su vodeća načela i određen je okvir pravnog djelovanja institucija Zajednice. Radi se o zajedničkim politikama: zajedničkoj poljoprivrednoj politici, prometnoj politici i zajedničkoj trgovinskoj politici.⁹

Stupanjem na snagu Jedinstvenog europskog akta 1986., kojim je izmijenjen Ugovor iz Rima, osnažena je europska integracija stvaranjem opsežnog unutarnjeg tržišta. Prva institucionalna promjena provedena je Ugovorom o spajanju izvršnih tijela čime su uspostavljeni jedinstveno Vijeće i Komisija Europskih zajednica (EZUČ-a, EEZ-a i Euratoma), te je uvedeno načelo jedinstvenog proračuna.

Aktom od 20. rujna 1976. Parlamentu su dodijeljeni nova legitimnost i autoritet uvođenjem općeg izravnog glasanja. Akt je bio revidiran 2002. godine radi uvođenja općeg načela proporcionalne zastupljenosti i ostalih okvirnih odredbi kojima se uređuje nacionalno zakonodavstvo o europskim izborima.

Nekoliko mjeseci nakon prvih izravnih izbora 1979. odnos Parlamenta i Vijeća zapao je u ozbiljnu krizu u vezi s proračunom za 1980. Na poticaj zastupnika EP-a Altiera Spinellija,

⁸ Službena stranica Europske unije, Informativni članci o Europskoj uniji, datum pristupa: 02.04.2020. , <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/1/tratatele-initiale>

⁹ Ugovor o osnivanju Europske ekonomске zajednice, datum pristupa: 02.04.2020., <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

skupina od devet zastupnika EP-a sastala se 1980. kako bi raspravila o načinima oživljavanja rada institucija. 1981. Parlament je osnovao odbor za institucionalne poslove u svrhu izrade plana izmjene postojećih ugovora, a Spinelli je bio izvjestitelj za usklađivanje. Ovaj je odbor izradio nacrt za budući ustav Europske unije. Nacrt ugovora donesen je velikom većinom 14. veljače 1984. Prema njemu bi se zakonodavna vlast dijelila na dvodomni sustav sličan onome federalnih država. Sustav je težio postizanju ravnoteže između Europskog parlamenta i Vijeća, no države članice procijenile su da nije prihvatljiv.¹⁰

1.1 . Jedinstveni europski akt

Jedinstveni europski akt je donesen kao rezultat višegodišnjih političkih konzultacija zemalja članica EU, te je nastojao da se prebrode teškoće u donošenju odluka u tijelima ove organizacije. Ove teškoće su bile prouzročene tzv. „ustavnim krizama“ iz 1963. i 1965. Prvu krizu je označio francuski veto na članstvo Velike Britanije u EEZ, a drugu francusko protivljenje paketu propisa predloženih od strane Komisije.

Usvajanjem JEA prethodilo je donošenje tzv. „Svečane deklaracije o jedinstvenoj Europi“, čime su šefovi europskih država ili vlada potvrdili svoju namjeru da djeluju u cilju ostvarenja politički i ekonomski ujedinjene Europe. Na inicijativu Altiera Spinellia EP je prihvatio nacrt ugovora u EU čime bi se redefinirali zadaci i nadležnosti institucija EU, ali i postupci donošenja odluka u organima zajednice. Ovaj nacrt ipak nije postao predmet pregovora na međudržavnoj konferenciji.

Kada se uspoređuje JEA sa nacrtom ugovora o EU on predstavlja samo slab odraz prethodnih namjera EP-a. JEA se ne treba shvaćati kao skup tehničkih mjera kojima se zahtjeva uspostavljanje unutrašnjeg tržišta jer se njime uvode i promjene u centralnim institucijama, i njihovim ulogama. Kao tri glavne oblasti koje su postale predmet izmjena možemo navesti proces donošenja odluka, opseg nadležnosti EZ i ovlaštenja EP-a. Izmijenjena je zakonodavna procedura i u njoj sudjeluju: Vijeće, Komisija i Parlament, tim da su posljednja dva organa dobila jače funkcije.

¹⁰ Službena stranica Europske unije, O Europskoj uniji, datum pristupa: 02.04.2020., https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr

JEA je shvaćen kao početak kasnije gradnje EU i njene evolucije. Budući da Europski parlament nije bio zadovoljan izmjenama ugovora koje su bile predstavljene u obliku JEA predložio je da se EZ transformira u Europsku uniju federalnog tipa. Predloženo je uvođenje sistematskog većinskog glasovanja u Vijeću, dok se uloga Komisije ne bi bitno izmijenila. U ovim prijedlozima najviše se zagovarala promjena uloge EP-a jer je njegov položaj prouzročio demokratski deficit u radu EZ.

Zbog svega navedenog francuski predsjednik Mitterand i njemački kancelar Kohl predložili su početak pregovora o političkoj uniji. Na konferenciji održanoj 1990g. u Rimu u načelu su prihvачene predložene inicijative, i utvrđena je lista mjera koje se u slijedećem razdoblju trebaju realizirati. Pregovori o političkoj uniji nisu bili na očekivanoj razini, dok su pregovori o ekonomskoj i monetarnoj uniji bili pri kraju. Budući da se ekonomska i monetarna unija ne mogu odvojiti od političke, zajednica je sazvala konferenciju u Maastrichtu 1991. godine pri čemu je ugovor o ekonomskoj, monetarnoj i političkoj uniji potpisani 7. veljače 1992. i usvojene odluke predstavljaju rad glavnih stupova europske integracije.¹¹

1.2 *Ugovor iz Maastrichta*

Sve je upućivalo na to da se produbi veza između europskih država utemeljenjem Europske unije u Maastrichtu 07.02.1992. godine, a koji je stupio na snagu 01.11.1993. godine i svojim usvajanjem je doprinio dalnjem razvoju ove organizacije. " Taj ugovor bio je rezultat vanjskih i unutarnjih događaja. Na vanjskom nivou, kolaps komunizma u istočnoj Evropi i učinak njemačke reunifikacije doveli su do suglasnosti o potrebi jačanja međunarodnog položaja Zajednice. Na unutarnjoj razini, države članice željele su podržati napredak učinjen jedinstvenim europskim aktom zajedno s drugim reformama".¹²

Jedinstvenu strukturu Unije činilo je Vijeće, Europski parlament, Europska komisija, Sud i Revizorski sud koji su, u užem smislu, tada bili jedine „institucije“ Unije. Ugovorom su osnovani Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija koji imaju savjetodavnu

¹¹ Simić, Jasmina 2010, Evropski parlament- akter u odlučivanju u Evropskoj uniji“, Službeni glasnik, Beograd, str. 22-31

¹² Halilović, Safet 2013, Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str. 35

funkciju, a također je predviđeno i osnivanje Europskog sustava središnjih banaka i jedne Europske središnje banke, te Europske investicijske banke i Europskog investicijskog fonda.¹³

Ovim ugovorom se uvodi načelo supsidijarnosti kao opći princip funkcioniranja europskih zajednica, koje određuje da će u oblastima koji nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti zajednica djelovati samo onda kada se ciljevi mogu bolje postići njezinom aktivnošću nego što bi se realizirali na nacionalnom nivou država članica. Ovim ugovorom uvedene su oblasti koji čine drugi i treći stup odnosno u drugi stup spadaju zajednička vanjska i sigurnosna politika dok u treći područje pravosuđa i unutarnjih poslova. Prvi stup je po prirodi supranacionalan dok su drugi i treći bazirani na međudržavnoj suradnji, kao što je navedeno u tabeli.



Tabela 1.

Novine koje donosi ugovor iz Maastrichta tiču se uvođenja zajedničke europske valute najkasnije do 1999. godine, prava na europsko državljanstvo (državljanstvo unije), novih nadležnosti za EU, aktivnija uloga u područjima zaštite potrošača, zdravstvene zaštite, obrazovanja, kulture, socijalne politike, zaštite životne sredine, suradnje u pravnoj oblasti i unutarnjim poslovima, povećanja nadležnosti EU parlamenta, njegovog sudjelovanja u zakonodavnom postupku, prava na odobravanje prethodno imenovane komisije i davanje

¹³ Službena stranica Europske unije, Ugovori iz Maastrichta i Amsterdama, datum pristupa: 02.04.2020., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdam>

suglasnog mišljenja za sve veće međunarodne sporazume, uvođenja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, te mandata komisije koji je produžen na 5 godina.¹⁴

1.2 . Ugovor iz Amsterdama

Četiri godine nakon usvajanja ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta, u Amsterdamu se donosi novi ugovor koji dopunjava i kompletira ugovor iz Maastrichta. Ugovor u Amsterdamu je potpisana 02.10.1997. godine i prema ovom ugovoru ciljevi Europske unije postaju unapređenje ekonomskog i socijalnog napretka, zaposlenosti i postizanje uravnoteženog razvoja, posebno kroz stvaranje oblasti bez unutarnjih granica, kroz jačanje ekonomske i monetarne unije, uključujući njenu jedinstvenu valutu, zatim afirmiranje vlastitog identiteta na međunarodnoj sceni putem sprovođenja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući progresivan okvir za zajedničku od vremenu politiku koja može dovesti do zajedničko obrani. Ciljevi su također i jačanje prava zaštite interesa naroda država članica kroz uvođenje državljanstva unije, ali i održavanje i razvoj unije kao područja slobode, sigurnosti pravde, u kojoj je osigurana sloboda kretanja u vezi sa odgovarajućim mjerama u pogledu kontrole vanjskih granica, azila, imigracije ispričavanja i borbi protiv kriminala, kao i održavanje u punoj mjeri stečenih vrijednosti zajednice i daljem radu na tome.

Ugovor iz Amsterdama predvidio je opći princip otvorenosti odnosno prava građana da imaju uvid u dokumente Vijeća, Komisije i Europskog parlamenta čak i kad postoje uslovi da neke države članice ove institucije ne mogu da pružaju na uvid dokumenta bez suglasnosti odnosne države. Europskom parlamentu i Vijeću dodijeljene su nadležnosti za donošenje odluka u svojstvu ravnopravnih zakonodavaca. Uz iznimku poljoprivredne politike i politike tržišnog natjecanja, postupak suodlučivanja primjenjivao se u svim područjima u kojima je Vijeće imalo ovlast donositi odluke kvalificiranim većinom. Osim glasovanja o odobrenju Komisije, kao tijela, Europski parlament također je obavljao funkciju prethodnog davanja suglasnosti kandidatu za predsjednika buduće Komisije. Nadnacionalne karakteristike EU kao materije institucionalnih reformi proširene su kroz izmjene, a koje se tiču proširenja zakonodavnih ovlasti Europskog parlamenta, donošenja odluka kvalificiranim većinom koje

¹⁴ Simić, Jasmina 2010, Evropski parlament- akter u odlučivanju u Evropskoj uniji“, Službeni glasnik, Beograd, str. 31-34

je prošireno na druge oblasti, proširenja konsultativne ingerencije odbora regija, ukidanja protokola o socijalnoj politici.¹⁵

1.4. Ugovor iz Nice

Konferencija u Nici započinje 2000. godine, završava potpisivanjem 26.2.2001., dok na snagu stupa 1.2.2003.godine. Budući da se počelo razmatrati kako bi budućnost odlučivanja u Europskoj uniji izgledala nakon proširenja Unije na mogućih tridesetak ili više članica, odlučeno je da se odluke donose kvalificiranim većinom.

Novine koje donosi Ugovor iz Nice su sljedeće: kvalificirana većina u odlučivanju za oko tridesetak prijedloga, utvrđena je nova ponderacija glasova¹⁶, svaka država članica ima po jednog komesara, maksimalan broj članova Europskog parlamenta je 731, otvorena je mogućnost zemljama centralne i istočne Europe da se pridruže Europskoj uniji. Europski parlament dobio je mogućnost da, jednakom kao i Vijeće, Komisija i države članice, pokrene pravne postupke za osporavanje akata Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke zbog nенадлеžности, bitnih povreda postupka, povrede Ugovora o osnivanju Europske zajednice ili bilo koje pravne norme u vezi s njegovom primjenom te zbog zloporabe ovlasti. Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta povećane su i zbog djelomičnog proširenja područja koja potпадaju pod postupak suodlučivanja i zbog njegove obaveze davanja suglasnosti za uspostavu pojačane suradnje u područjima na koja se odnosi postupak suodlučivanja. Isto

¹⁵ Simić, Jasmina 2010, Evropski parlament- akter u odlučivanju u Evropskoj uniji“, Službeni glasnik, Beograd, str. 34-36

¹⁶Predviđena su dva načina za određivanje kvalificirane većine: novo ponderiranje glasova (izmjenom postojećeg sustava) ili primjena sustava dvostrukе većine (glasova i stanovništva). To je bilo rješenje koje je predložila Komisija, a Parlament ju je u tome podržao. Na međuvladinoj konferenciji odabrana je prva opcija. Broj glasova povećao se za sve države članice, ali se udio koji pripada najnaseljenijim državama članicama smanjio: s prijašnjih 55 % glasova pao je na 45 % s pristupom novih deset država članica, a 1. siječnja 2007. na 44,5 %. Zbog toga je uvedena demografska „sigurnosna mreža”: država članica može zatražiti da se utvrdi predstavlja li kvalificirana većina najmanje 62 % ukupnog stanovništva Unije. Ako to nije slučaj, odluka neće biti usvojena.

tako, Vijeće mora zatražiti mišljenje Parlamenta ako smatra da postoji opasnost od ozbiljnog kršenja temeljnih prava u državi članici.

Nakon ugovora iz Nice dolazi da potrebe da se poprave nedostaci tog ugovora, zato šefovi država i vlada 2001. europskim Ustavom rješavaju taj problem. Europskim ustavom jasnije je određena uloga Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, te je prošireno i polje procedure suodlučivanja pri čemu bi 95% zakona EU trebalo da bude usvojeno u suradnji između Europskog parlamenta i vijeća. Jedna od inovacija je stvaranje funkcije ministra vanjskih poslova Europske unije, odgovornog za inicijativu i predstavljanje unije na međunarodnoj sceni. Rješava se i pitanje približavanja Europske unije građanima na način da europski ustav omogućuje podnošenje zakonodavnog prijedloga od strane građana pri čemu moraju prikupiti 1 000 000 potpisa. Ugovorom je bilo predviđeno uspostavljanje pravnog subjektiviteta Europske unije, a Ustav Europske unije bi zamijenio sve osnivačke ugovore potpisane tijekom 50 godina jer je sjedinio sve ugovore u jedan tekst osim ugovora o Europskoj zajednici za atomsku energiju. Ugovor o Europskoj uniji nije dobro prihvaćen u Francuskoj i Nizozemskoj budući da su ga Francuzi velikom većinom odbili kao i Nizozemci na referendumu. Zbog ove činjenice njihovo „NE“ osudilo je projekt na propast budući da je za njegovo stupanje na snagu bila potrebna jednoglasnost. Funkcioniranje institucija Europske unije nastavljeno je shodno ugovoru iz Nice.

Većina promatrača smatra da je utjecaj europskih zastupnika tijekom rada Konvencije bio od presudne važnosti. Između ostalog zbog svog pregovaračkog iskustva u međunarodnom okruženju i činjenici da se Konvencija odvijala u prostorijama Parlamenta, zastupnici su snažno utjecali na tijek odvijanja rasprava i na konačni ishod Konvencije. Osim toga, aktivno su doprinijeli stvaranju političkih skupina sastavljenih od zastupnika u Europskom parlamentu i zastupnika u nacionalnim parlamentima. Parlament je dakle ostvario velik broj svojih prvotnih ciljeva, od kojih je većina sada sadržana u Ugovoru iz Lisabona.¹⁷

¹⁷ Simić, Jasmina 2010, Evropski parlament- akter u odlučivanju u Evropskoj uniji“, Službeni glasnik, Beograd, str. 37-40

1.5 Ugovor iz Lisabona

Ugovor iz Lisabona pokrenut je kao ustavni projekt krajem 2001. (Deklaracija Europskog vijeća o budućnosti Europske unije ili Deklaracija iz Laekena), nakon čega je 2002. i 2003. uslijedila Europska konvencija koja je sastavila nacrt Ugovora o Ustavu za Europu (Ustavni ugovor). Postupak koji je vodio do Ugovora iz Lisabona bio je rezultat negativnog ishoda dvaju referendumu o Ustavnom ugovoru, održanih u svibnju i lipnju 2005., nakon čega je Europsko vijeće odlučilo uzeti dvije godine „vremena za razmišljanje“. Nапослјетку, na temelju Berlinske deklaracije iz ožujka 2007., Europsko vijeće održano od 21. do 23. lipnja 2007. usvojilo je precizan mandat za sljedeću međuvladinu konferenciju pod portugalskim predsjedanjem. Konferencija je rad okončala u listopadu 2007. , dok je Ugovor potpisana 13. prosinca 2007. na sastanku Europskog vijeća u Lisabonu, a ratificirale su ga sve države članice. Ugovor iz Lisabona posljedica je neuspjeha europskog ustava i zbog te činjenice prijedlog da se izmijene principi predviđeni u Europskom ustavu dobiva značaj ovim ugovorom koji je stupio na snagu 1.1.2009.godine.

Novine koje donosi ugovor iz Lisabona tiču se: predsjednika Europske unije, uvođenja funkcije visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, kvalificirana većina u procesu odlučivanja za 40 novih oblasti, pojačavanja nadležnosti Europskog parlamenta općim proširivanjem procedure suodlučivanja u zakonodavnoj oblasti, prava građana Europske unije na kolektivnu inicijativu.¹⁸ Ugovor o osnivanju Europske zajednice preimenovan je u „Ugovor o funkcioniranju Europske unije“ (UFEU), a u cijelom dokumentu pojam „Zajednica“ zamijenjen je riječju „Unija“. Unija zamjenjuje Zajednicu i njezin je pravni sljedbenik. Ugovorom iz Lisabona na Uniju se ne prenosi nijedna dodatna isključiva nadležnost, no njime se mijenja način na koji Unija izvršava postojeće ovlasti i neke nove ovlasti jačanjem sudjelovanja i zaštite građana, stvaranjem nove institucionalne strukture te promjenom postupka donošenja odluka radi veće učinkovitosti i transparentnosti, čime se osigurava viša razina parlamentarnog nadzora i demokratske odgovornosti. Za razliku od Ustavnog ugovora, Ugovor iz Lisabona ne sadrži nijedan članak kojim se formalno potvrđuje prednost prava Unije u odnosu na nacionalno zakonodavstvo.

¹⁸ Simić, Jasmina 2010, Evropski parlament- akter u odlučivanju u Evropskoj uniji“, Službeni glasnik, Beograd, str. 40

Ugovorom iz Lisabona prvi se put pojašnjavaju ovlasti Unije i spominju se tri vrste nadležnosti: **isključiva nadležnost**, kad jedino Unija može donositi pravne akte, a države članice samo provoditi zakonodavstvo EU-a; **podijeljena nadležnost**, kad države članice mogu donositi zakonodavstvo i usvajati pravno obvezujuće mjere ako to nije učinila Unija; te **pomoćna nadležnost**, kad EU usvaja mjere za podupiranje ili dopunjavanje politika država članica. Nadležnosti Unije sada se mogu prilikom revizije ugovora vratiti državama članicama.

Ugovorom iz Lisabona Europskoj se uniji daje puna pravna osobnost. Unija stoga može potpisivati međunarodne ugovore u područjima iz svoje nadležnosti i pristupati međunarodnim organizacijama. Države članice mogu potpisivati samo one međunarodne sporazume koji su u skladu s pravom Unije. Ugovorom se prvi put predviđa službeni postupak, i to u članku 50. Ugovora o Europskoj uniji, koji trebaju provesti države članice koje se u skladu sa svojim ustavnim odredbama žele povući iz Europske unije.

Ugovorom iz Lisabona dovršava se uvrštavanje preostalih aspekata trećeg stupa koji se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, odnosno na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, u prvi stup. Nekadašnja međuvladina struktura više ne postoji jer se o aktima usvojenim u ovom području sad odlučuje u redovnom zakonodavnom postupku (kvalificiranim većinom i suodlučivanjem) te se, ako nije drugačije određeno, primjenjuju pravni instrumenti metode Zajednice (uredbe, direktive i odluke).

Što se tiče Europskog parlamenta on može predlagati izmjene Ugovora, kao što je već slučaj s Vijećem, vladama država članica ili Komisijom. Obično je za takvu izmjenu potrebno sazvati konvenciju koja preporučuje izmjene za međuvladinu konferenciju. Revizija Ugovora moguća je i bez sazivanja međuvladine konvencije uz primjenu pojednostavljenih postupaka revizije ako se revizija odnosi na unutarnje politike i djelovanja Unije.

U Ugovoru iz Lisabona navedena su tri temeljna načela: demokratska jednakost, predstavnička demokracija i participativna demokracija koja je ostvariva kroz građanske inicijative. Ugovorom iz Lisabona znatno je ojačano načelo supsidijarnosti uključivanjem nacionalnih parlamenta u postupak donošenja odluka EU-a.¹⁹

¹⁹ Službena stranica Europskog parlamenta, Ugovor iz Lisabona, datum pristupa: 10.08.2020., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona>

2. Europski parlament

2.1. Opće informacije o Europskom parlamentu

Europski parlament je izravno izabrano tijelo Europske unije sa zakonodavnim, nadzornim i proračunskim ovlastima. Trenutno se sastoji od 705 zastupnika koji se izravno biraju glasači u državama članicama. Sjedišta EP se nalaze u Strasbourg, gdje se održavaju mjesecne plenarne sjednice, zatim u Bruxellesu, gdje zastupnici provode ostatak vremena, te napoljetku u Luxembourgu, gdje se nalazi Tajništvo Parlamenta. Trenutni predsjednik EP-a je David- Maria Sassoli. Kao što je već navedeno u prethodnim poglavlјima, 1952. je godina osnivanja zajedničke skupštine EZUČ-a, koja se 1962. transformira u Europski parlament, dok se prvi izbori za EP održavaju 1979. godine. Posljednji izbori za EP su održani u svibnju 2019. godine, a koji će rezultati i usporedbe s prethodnim izborima biti predstavljeni u poglavlјima koji slijede kao dio analize sadržaja ovoga istraživanja.

Europski parlament je tijekom godina nadopunjavao svoje nadležnosti pod koje u ovome trenutku spadaju:

- a) Zakonodavna nadležnost (EP zajedno s Vijećem EU donosi propise EU na temelju prijedloga Europske komisije, donosi odluke o međunarodnim sporazumima, donosi odluke o proširenjima, preispituje program rada Komisije i poziva Komisiju da predloži zakonodavne akte)
- b) Nadzorna nadležnost (EP provodi demokratski nadzor svih institucija EU-a, izabire predsjednika Komisije i odobrava Komisiju kao tijelo, te može podnijeti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, kojim se Komisiju obvezuje da podnese ostavku, odobrava izvršenje proračuna EU-a, razmatra predstavke građana i pokreće istrage, raspravlja o monetarnoj politici s Europskom središnjom bankom, postavlja pitanja Komisiji i Vijeću, promatra izbore)
- c) Proračunska nadležnost (EP zajedno s Vijećem odlučuje o proračunu EU-a, odobrava dugoročni proračun EU-a (višegodišnji finansijski okvir)²⁰)

²⁰ Službena stranica Europskog parlamenta, datum pristupa: 03.04.2020., <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

Glavni dijelovi redovnog zakonodavnog postupka u EP su: Europska komisija podnosi prijedlog Vijeću i Europskom parlamentu, Vijeće i Parlament zakonodavni prijedlog donose u prvom ili drugom čitanju. Ako te dvije institucije ne postignu dogovor nakon drugog čitanja, saziva se Odbor za mirenje. Ako je tekst koji Odbor za mirenje dogovori prihvativ objema institucijama u trećem čitanju, zakonodavni akt se donosi. Ako je zakonodavni prijedlog u bilo kojoj fazi postupka odbijen ili Parlament i Vijeće ne mogu postići kompromis, prijedlog se ne donosi, a postupak se okončava.²¹

Izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz Europske unije 31.siječnja 2020.godine, broj zastupnika Europskog parlamenta je s 751 zastupnika pao na 705 zastupnika. Ovaj broj je određen razmjerno broju stanovnika svake države članice. Pravilo je da nijedna država članica ne može imati manje od šest, niti više od 96 zastupnika. Također je bitno naglasiti da zastupnici nisu svrstani po nacionalnosti nego prema političkoj opredjeljenosti. U prilogu se nalazi tabela s trenutnim sastavom EP i brojem zastupnika po svakoj državi članici.



Tabela 2.

²¹ Službena stranica Vijeća EU, datum pristupa 14.08.2020., <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

Europski parlament funkcionira na dvije glavne razine, od kojih prvu predstavljaju odbori koji djeluju u pripremi zakonodavstva, a drugu plenarne sjednice na kojima se donosi zakonodavstvo. EP se sastoji od 20 odbora i dva pododbora i svaki od njih je zadužen za određeno područje politike. Oni razmatraju zakonodavne prijedloge, a zastupnici u Europskom parlamentu i klubovi zastupnika mogu predložiti izmjene ili odbacivanje prijedloga zakona. Na plenarnim sjednicama svi se zastupnici u Europskom parlamentu okupljuju radi konačnog glasovanja o zakonodavnom prijedlogu i predloženim izmjenama. Plenarne sjednice uglavnom se održavaju jednom mjesечно u Strasbourg i traju četiri dana.

2.2 . Izbori za Europski parlament

Izbori se održavaju svakih pet godina i najveći su transnacionalni izbori na svijetu. Nakon izbora Parlament glasa o izboru novog predsjednika Europske komisije, izvršnog tijela EU-a, te o imenovanju svih povjerenika. Odaziv birača na zadnjim izborima održanim u svibnju 2019. znatno je porastao te je prosjek na razini EU-a iznosio više od 50 %.

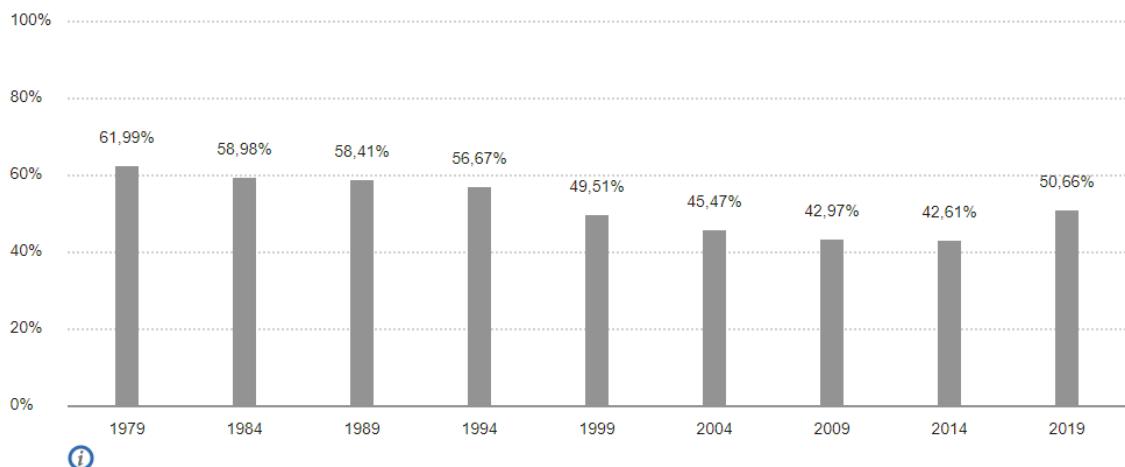


Tabela 3.

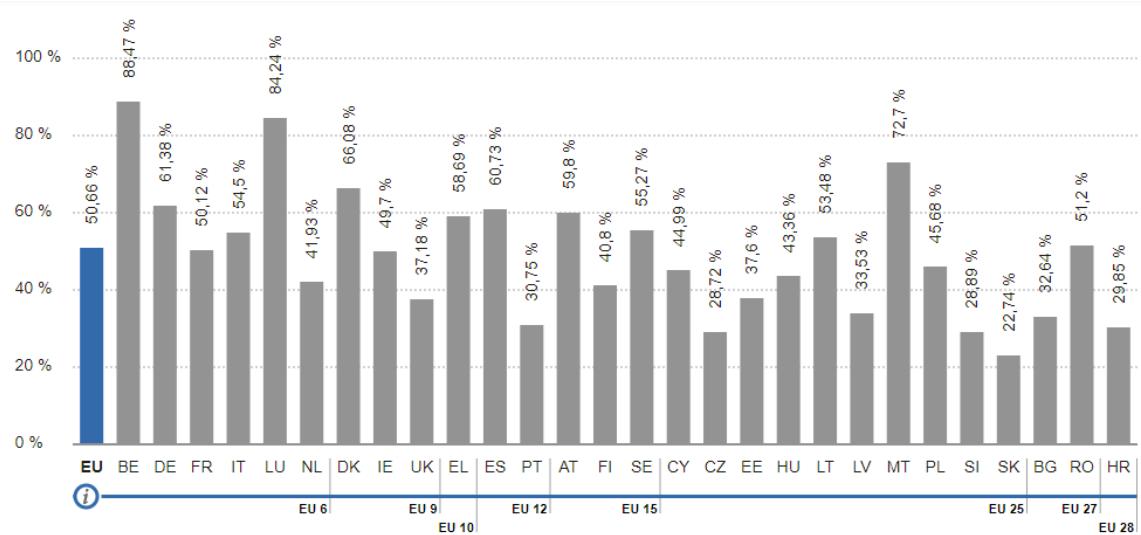


Tabela 4.

Parlament je vodio nestranačku informativnu kampanju s namjerom da potakne ljudе na glasanje. Kampanja je dovela do pokretanja zajednice Together.EU u cilju promicanja rasprave o demokratskoj budućnosti Europe. Iako postoje određeni zajednički izborni propisi, **neki se aspekti ipak razlikuju od zemlje do zemlje**, primjerice o tome je li moguće glasati poštom odnosno iz inozemstva. **Izborni dani** također mogu biti različiti. Izbori obično počinju u četvrtak i završavaju u nedjelju. **Broj** izabranih **zastupnika** ovisi o broju stanovnika u toj zemlji, s tim da manje zemlje dobivaju više mjesta no što bi do bile strogom primjenom proporcionalnosti. Trenutačno se njihov broj kreće od šest zastupnika za Maltu, Luksemburg i Cipar do 96 zastupnika za Njemačku. Na izborima sudjeluju nacionalne političke stranke, no nakon izbora većina se zastupnika učlanjuje u **transnacionalne klubove zastupnika**. Većina nacionalnih stranaka povezana je s nekom političkom strankom na europskoj razini.²²

Nekoliko mjeseci nakon europskih izbora jesensko istraživanje Parlamenta u sklopu Eurobarometra (Parlametar 2019.) pokazuje da članstvo u Europskoj uniji može računati na široku potporu građana: gotovo 60 % Europljana i dalje podržava članstvo svojih zemalja u EU-u. Osim toga, europski izbori 2019. pozitivno su doprinijeli većem zadovoljstvu načinom na koji demokracija funkcioniра u Europskoj uniji: 52 % (+ 3 postotna boda) Europljana dijeli to mišljenje. Konkretno, europski građani žele snažniji Europski parlament: 58 % ispitanika

²² Službena stranica Europskog parlamenta, Izbori, datum pristupa: 07.08.2020., <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hr/be-heard/elections>

traži veći utjecaj Parlamenta u budućnosti. To je povećanje od 7 postotnih bodova od proljeća 2019. i najviši postotak u vezi s tim pitanjem od 2007.

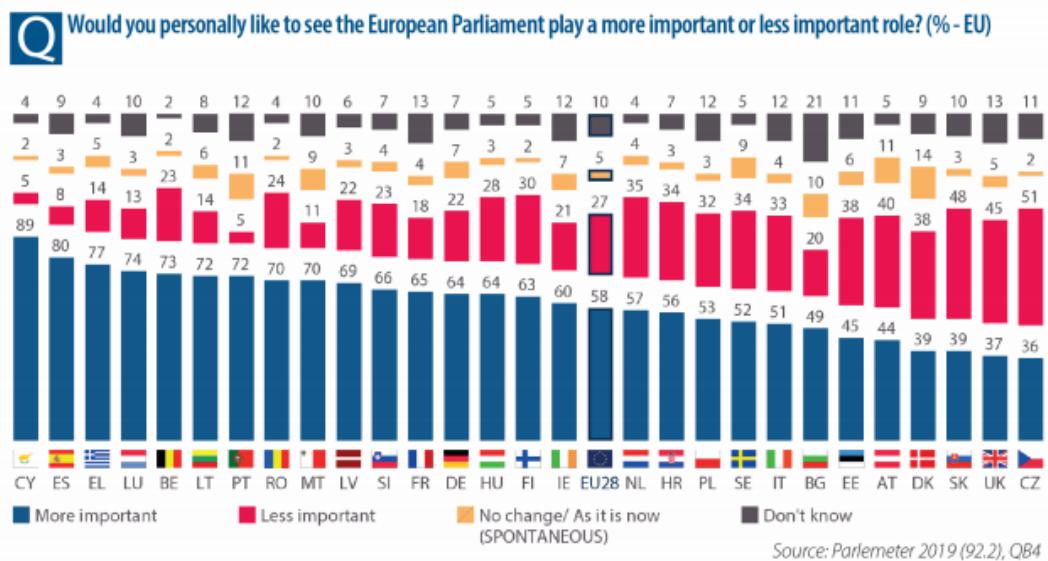


Tabela 5.

Klimatske promjene najvažnija su tema za većinu Europljana. Iako se prioriteti pojedinačnih država članica razlikuju, klimatske promjene općenito su na vrhu popisa prioriteta EU-a, ispred borbe protiv siromaštva, terorizma i nezaposlenosti. Kad je riječ o europskim vrijednostima, velika većina smatra da su ljudska prava diljem svijeta, sloboda govora i rodna ravнопravnost temeljne vrijednosti koje se moraju očuvati u Europskoj uniji. Parlamentar 2019. bavi se detaljnije pitanjem zaštite okoliša. Apsolutna većina ispitanika smatra da su klimatske promjene najvažnije okolišno pitanje današnjice. Tek iza toga slijede onečišćenje zraka i mora, krčenje šuma i sve veća količina otpada. Osim toga, šest od deset Europljana smatra da su prosvjedi mladih zbog klime imali izravan politički utjecaj na EU, ali i na nacionalnu politiku. Konačno, jesenski Eurobarometar Parlamenta nudi uvid o tome kakve informacije o EU-u najviše zanimaju europske građane i kako građani zamišljaju svoje veće sudjelovanje u donošenju politika EU-a. Ukupno bi tri četvrtine Europljana (77 %) željelo dobiti više informacija o aktivnostima europskih institucija, posebno o konkretnom učinku zakonodavstva EU-a na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini te o aktivnostima Europskog parlamenta i njegovih zastupnika.

Prema ispitivanju i službenim podacima Eurobarometra ,u odnosu na Parlamentar za 2018. godinu, podrška važnijoj ulozi Europskog parlamenta porasla je za najmanje tri

postotna boda u 21 zemlji, uz nagli porast u Finskoj (+15), Latviji (+13), Njemačkoj i Mađarskoj (+12), Poljskoj i Estoniji (+11), kao i Francuskoj (+ 10). Značajan porast među onima koji podržavaju manje važnu ulogu može se pronaći u Slovačkoj (48%, +13), Poljskoj (32%, +14) i Austriji (40%, + 14). Socio-ekonomski čimbenici značajno utječu na sve pokazatelje koji se odnose na opću percepciju EU-a i, kao što je to slučaj ovdje, na ulogu Europskog parlamenta. Više obrazovanih ispitanika želi važniju ulogu u Europskom parlamentu. Mladi, studenti, menadžeri i građani koji misle da se njihov glas računa u EU dijele to mišljenje. Poznavanje aktivnosti Europskog parlamenta može biti odlučujući faktor u pružanju podrške snažnijoj instituciji. U svim zemljama - s izuzetkom Cipra i Rumunjske - udio građana koji traže važniju ulogu značajno je veći među ispitanicima koji imaju visok stupanj poznavanja zakonodavnih aktivnosti parlamenta. Uz to, razina zadovoljstva načinom na koji demokracija funkcionira u Europskoj uniji može utjecati na potporu snažnijoj instituciji: što više ispitanika izražava zadovoljstvo u demokratski sustav u EU, više bi voljeli da Europski parlament ima više utjecaja. Gotovo sedam od deset birača na europskim izborima 2019. željeli bi vidjeti da Europski parlament igra važniju ulogu u budućnosti - ali također relativna većina onih koji nisu glasovali (44%) dijeli ovo mišljenje.²³

2.3. Političke stranke i političke grupe u Europskom parlamentu

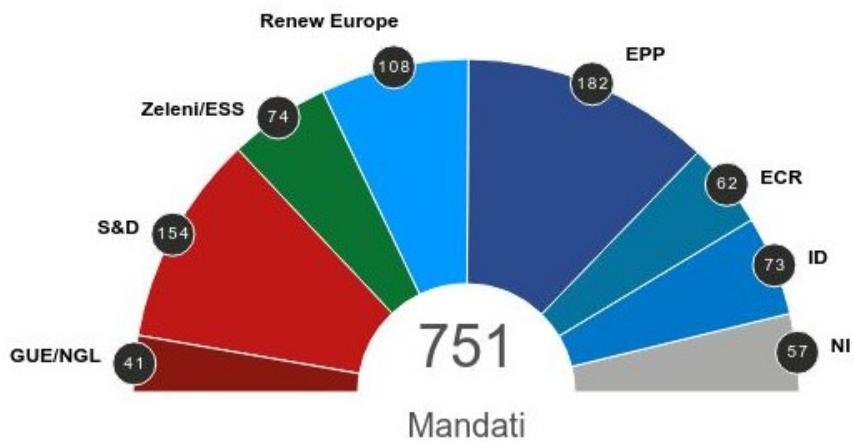
Političke stranke predstavljaju glavne političke organizacije u modernim demokratskim društvima, te su jedna od dvije glavne vrste posredničkih udruženja koje povezuju javnost s procesom kreiranja i provođenja javnih politika EU. Članovi EP-a su izabrani na političkim platformama stranaka u svojim državama, kasnije formiraju stranačke grupe u EP-u. u glavnim stranačkim grupacijama stranačke organizacije u svakoj državi članici i u tijelima EU konstituiraju transnacionalne stranačke saveze.²⁴

Neke od najzastupljenijih političkih stranaka, a koje okupljaju unutar sebe nacionalne političke stranke su: Europska pučka stranka (EPP), Stranka europskih socijalista (PES),

²³ Evropska unija 2019, Eurobarometer 92.2, datum pristupa: 05.08.2020., <https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2019/parlementer-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote/report/en-report.pdf>, str.26-32

²⁴ Halilović, Safet 2017, Transformacija političkih stranaka, Političke stranke u Evropskoj uniji, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str.70

Renew Europe, Europska stranka zelenih(EGP), Klub zastupnika Identitet i demokracija(ID), Savez europskih konzervativaca i reformista (ECR), Europski kršćanski pokret (ECMP), Europska demokratska stranka (EDP), Stranka europske ljevice (PEL). Navedene stranke se okupljaju oko klubova zastupnika i tako tvore političke grupe, a koje su na posljednjim izborima za EP izborile sljedeći rezultat:



Klubovi zastupnika u Europskom parlamentu	Broj mandata	% mandata
EPP - Klub zastupnika Evropske pučke stranke (kršćanski demokrati)	182 ●	24,23%
S&D - Klub zastupnika Progresivnog saveza socijalista i demokrata u Europskom parlamentu	154 ●	20,51%
Renew Europe - Renew Europe group	108 ●	14,38%
Zeleni/ESS - Klub zastupnika Zelenih/Europskog slobodnog saveza	74 ●	9,85%
ID - Identity and Democracy	73 ●	9,72%
ECR - Europski konzervativci i reformisti	62 ●	8,26%
GUE/NGL - Konfederalni klub zastupnika Ujedinjene europske ljevice i Nordijske zelene ljevice	41 ●	5,46%
NI - Nezavisni zastupnici	57 ●	7,59%

Tabela 6.

Kako bismo shvatili trendove izbora političkih stranaka u EP, u prilogu se nalazi tabela koja prikazuje razliku u mandatima dobivenim na izborima 2014. i 2019. godine.

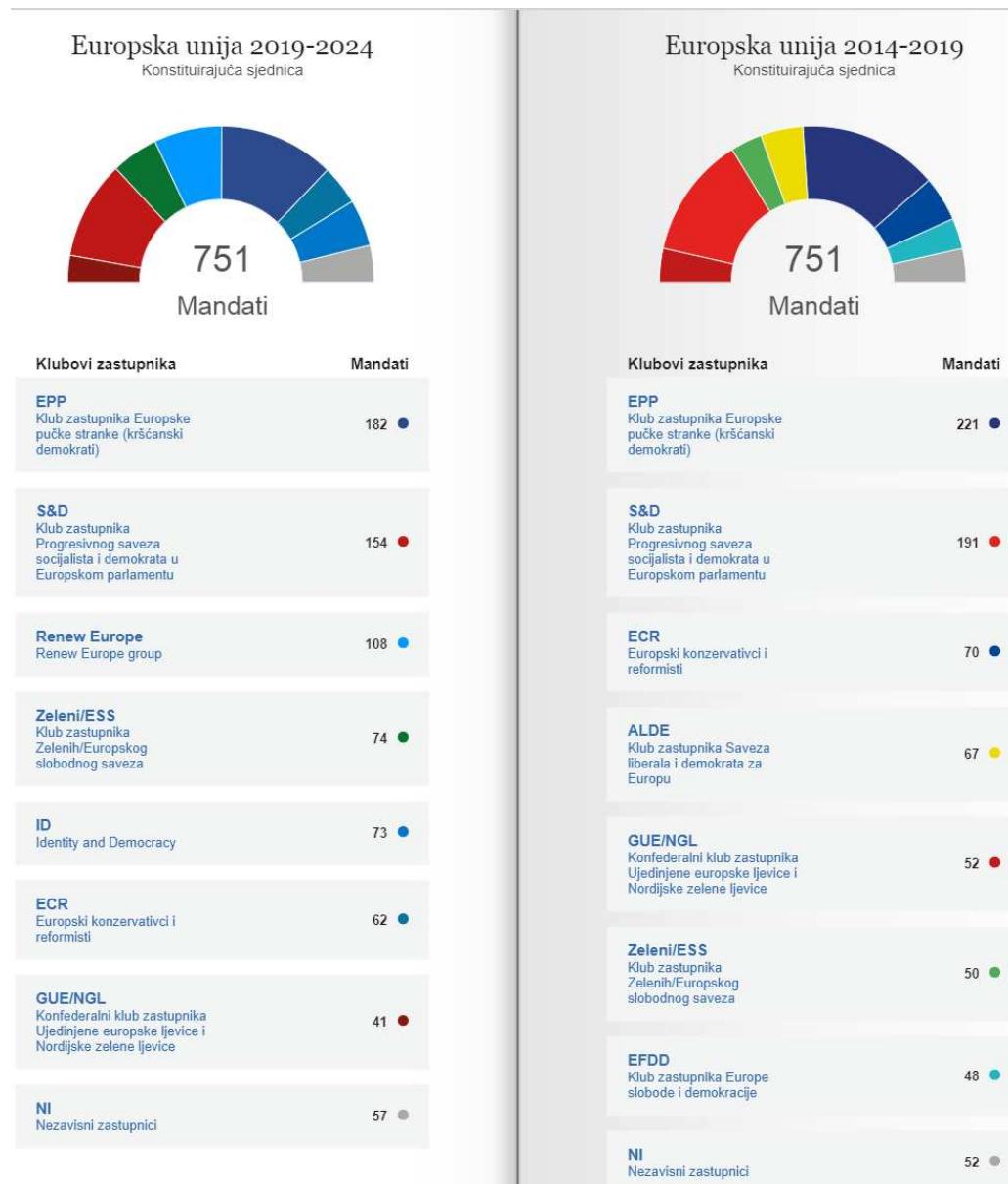


Tabela 7.

2.4. Važnost Ugovora iz Lisabona za Europski parlament

U skladu s člankom 14. stavkom 2. UEU-a Europski parlament „sastavljen je od predstavnika građana Unije”, a ne od „predstavnika naroda država”. Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta povećane su novim „redovnim zakonodavnim postupkom” koji zamjenjuje bivši postupak suodlučivanja. Taj se postupak sad primjenjuje na više od 40 novih

područja politike, čime se njihov ukupni broj povećao na 73. Postupak pristanka postoji i dalje kao „suglasnost”, a postupak savjetovanja ostao je nepromijenjen. Novim postupkom donošenja proračuna stvara se potpuna jednakost Parlamenta i Vijeća kad je riječ o odobravanju godišnjeg proračuna. Višegodišnji finansijski okvir mora odobriti Parlament. Europski parlament sad bira predsjednika Komisije većinom svojih zastupnika na prijedlog Europskog vijeća koje kandidata mora izabrati kvalificiranom većinom vodeći računa o rezultatu izbora za Europski parlament. Europski parlament i dalje mora odobriti Komisiju kao kolegij. Europski parlament može imati najviše 751 zastupnika. Najveći broj zastupnika po državi članici smanjen je na 96, a najmanji je povećan na 6. Europski je parlament 7. veljače 2018. glasovao za smanjenje broja zastupničkih mesta sa 751 na 705 nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti EU. Glasovalo se i za ponovnu raspodjelu nekih oslobođenih mesta među državama članicama koje su neznatno slabije zastupljena jer je Ujedinjena Kraljevina izašla iz EU-a 1. veljače 2020. Od tog se datuma primjenjuje novi sastav od 705 zastupnika u Europskom parlamentu. Od 73 mesta koja su oslobođena zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine, 27 mesta preraspodijeljeno je kako bi se bolje odrazilo načelo degresivne proporcionalnosti: 27 mesta raspodijeljeno je Francuskoj (+5), Španjolskoj (+5), Italiji (+3), Nizozemskoj (+3), Irskoj (+2), Švedskoj (+1), Austriji (+1), Danskoj (+1), Finskoj (+1), Slovačkoj (+1), Hrvatskoj (+1), Estoniji (+1), Poljskoj (+1) i Rumunjskoj (+1). Nijedna država članica nije izgubila nijedno mjesto.

Parlament je gotovo deset godina nakon potpisivanja Ugovora iz Lisabona priznao da neke njegove odredbe nisu u potpunosti iskorištene. Kao odgovor na to, 16. veljače 2017. donio je Rezoluciju o poboljšanju funkciranja Europske unije oslanjajući se na potencijal Ugovora iz Lisabona, u kojem je iznesen niz preporuka o načinu rješavanja tog potencijala kako bi se povećala sposobnost Unije za rješavanje trenutačnih globalnih izazova, odnosno da „Parlament ustraje u tome da je potrebno zajamčiti, učvrstiti i ojačati zakonodavne ovlasti i prava nadzora Parlamenta, među ostalim i sklapanjem međuinstitucijskih sporazuma i primjenom odgovarajuće pravne osnove od strane Komisije; smatra da je potrebno da Europski parlament reformira svoje metode rada kako bi se nosio s budućim izazovima, i to jačanjem izvršavanja svojih ovlasti političkog nadzora nad Komisijom, među ostalim u pogledu provedbe i primjene pravne stečevine u državama članicama, ograničavanjem sporazuma u prvom čitanju na iznimne hitne slučajevi u kojima je donesena promišljena i izričita odluka te kako bi se u tim slučajevima poboljšala transparentnost postupka koji vodi prema usvajanju tih sporazuma; izražava svoju namjeru da više koristi izvješća o zakonodavnoj inicijativi na temelju članka 225. UFEU-a; smatra da Parlament treba

uspostaviti ulazni registar u svom sjedištu, kao i u svim delegacijama u državama članicama, u kojem bi građani mogli osobno predati dokumente, uz certifikaciju sadržaja; smatra da je potrebno uspostaviti službeno glasilo Europskog parlamenta u elektroničkom obliku za autentifikaciju svih rezolucija i izvješća koje je ta institucija donijela; potiče, prema potrebi, politički dijalog s nacionalnim parlamentima o sadržaju zakonodavnih prijedloga; no ističe da se odluke trebaju donositi na razini ustavnih nadležnosti te da postoji jasno razgraničenje nadležnosti u pogledu donošenja odluka između nacionalnih parlamenta i Europskog parlamenta, pri čemu bi nacionalni parlamenti trebali izvršavati svoju europsku funkciju na temelju nacionalnih ustava, naročito u okviru nadzora nad nacionalnim vladama kao članicama Europskog vijeća i Vijeća jer je to razina na kojoj u najvećoj mjeri mogu izravno utjecati na sadržaj europskog zakonodavnog procesa te ga nadzirati; naglašava važnost suradnje Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta u zajedničkim tijelima; poziva Komisiju i Vijeće da na visokoj političkoj razini sudjeluju na međuparlamentarnim sastancima; ističe da je potrebna uža suradnja između odbora Europskog parlamenta i odgovarajućih nacionalnih tijela u tim zajedničkim tijelima jačanjem dosljednosti, transparentnosti i međusobne razmjene informacija; potiče razmjenu najboljih praksi među nacionalnim parlamentima u pogledu parlamentarnog nadzora; potiče uspostavljanje razmjene dužnosnika institucija i klubova zastupnika između administracije Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta; smatra da je potrebno izbjegći praksu država članica da prekomjerno donose propise u vezi sa zakonodavstvom EU-a te da nacionalni parlamenti u tom pogledu imaju ključnu ulogu.²⁵

Istog je dana donio i Rezoluciju o mogućem razvoju i prilagodbi trenutačnog institucijskog ustroja Europske unije, s konkretnim prijedlozima reformi ugovora, gdje EP „smatra da je vrijeme upravljanja krizom s pomoću ad hoc i inkrementalnih odluka prošlo jer se takvim upravljanjem često dolazi samo do nedovoljnih i zakašnjelih mjer; uvjeren je da je sada pravo vrijeme da se dobro razmisli o početku uklanjanja nedostataka u pogledu upravljanja Europskom unijom provođenjem sveobuhvatne i dubinske reforme Ugovora iz Lisabona; napominje da bi reforma Unije trebala voditi modernizaciji Unije zahvaljujući uspostavi novih i djelotvornih europskih kapaciteta i instrumenata te veće demokratizacije postupaka odlučivanja, umjesto ponovne nacionalizacije zbog jačanja modela suradnje

²⁵Rezolucija Europskog parlamenta od 16.veljače 2017. o poboljšanju funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona, datum pristupanja: 17.08.2020., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0049_HR.html

između vlada; ističe da nedavne ankete Eurobarometra pokazuju da su građani EU-a, unatoč tome što je uvriježeno upravo suprotno mišljenje, još uvijek u potpunosti svjesni važnosti istinskih europskih rješenja, te da ih i dalje podupiru, među ostalim, u područjima sigurnosti, obrane i migracije; s velikom zabrinutošću primjećuje sve veće grupiranje pojedinih država članica koje škodi ujedinjenosti Unije jer uzrokuje nedostatak transparentnosti i umanjuje povjerenje građana; ističe da se sveobuhvatna demokratska reforma Ugovora mora postići razmatanjem budućnosti EU-a te usuglašavanjem oko vizije za sadašnje i buduće generacije europskih građana, što bi dovelo do uspostavljanja uključive konvencije u kojoj bi sudjelovali predstavnici nacionalnih parlamenata, vlada svih država članica, Komisije, Europskog parlamenta i savjetodavnih tijela EU-a kao što su Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor, a tim bi se stvorila i prikladna platforma za takvo razmatranje i uspostavljanje odnosa s europskim građanima i civilnim društvom; žali zbog činjenice što, svaki put kada Europsko vijeće odluči primijeniti međuvladine metode i zaobići „metodu Zajednice“ ili „metodu Unije“ definirane u Ugovorima, dođe do srozavanja učinkovitosti donošenja politika, ali i porasta netransparentnosti te smanjenja demokratske odgovornosti i nadzora; smatra da je diferencirana metoda zamisliva samo kao privremen korak na putu ka učinkovitijem i integriranim donošenju politika u EU-u; smatra da je „metoda Unije“ jedina demokratska metoda donošenja zakona kojom se jamči da će svi interesi biti uzeti u obzir, a prije svega zajednički europski; pod „metodom Unije“ podrazumijeva zakonodavni postupak u okviru kojeg Komisija, u sklopu svojih nadležnosti izvršnog tijela pokreće zakonodavni postupak, a Parlament, koji predstavlja građane, i Vijeće, koje predstavlja države, suodlučuju većinskim glasanjem, dok obveze jednoglasnog donošenja odluka u Vijeću postaju apsolutne iznimke te Sud nadzire postupak i vrši konačnu sudsку kontrolu; preporučuje definiranje i razvijanje partnerstva kako bi se uspostavio krug partnera oko EU-a za države koje ne mogu ili ne žele pristupiti Uniji, ali unatoč tome žele blisko surađivati s EU-om; vjeruje da bi trebalo očuvati jedinstveni institucionalni okvir u cilju postizanja zajedničkih ciljeva Unije i jamčenja načela jednakosti svih građana i država članica; naglašava da se uključivanjem građana u politički proces zemlje u kojoj borave pomaže izgraditi europska demokracija te poziva da se izborno pravo građana koji borave u državi članici koje nisu državljeni, kao što je navedeno u članku 22. UFEU-a, proširi kako bi obuhvaćalo sve preostale izbore; podupire odluku Europskog vijeća od 28. lipnja 2013. o uspostavi sustava kojim će se omogućiti da se prije svakog izbora za Europski parlament preraspodijele mjesta među državama članicama na objektivan, pošten, održiv i transparentan način, poštujući načelo opadajuće proporcionalnosti i uzimajući u obzir sve promjene u broju država članica i demografske trendove“. ²⁶

²⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 16.veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog
34

2.5. Sudjelovanje građana u EP

Na području skoro cijele EU postoji slab odaziv građana na izborima za EP, na nekim područjima manje, na drugim vise, ali jedno im je zajedničko, a to je činjenica da funkcioniranje EU građani slabo razumiju. Na službenoj stranici EP vrlo je lako doći do potrebnih informacija kako bi saznali općenito više o ovom tijelu EU, ali i educirali se o načinima pomoću kojih možete biti dio rada EP.²⁷

U prvom redu su **izbori** o kojima je već bilo spomena u prethodnom poglavlju. Oni se svrstavaju kao glavni način na koji se može izravno utjecati na europsku politiku. Predsjednik EP Sassoli je izjavio da "nam je potrebna Europa u kojoj ljudi znaju da se njihov glas čuje." Do svakog je pojedinca koliko zapravo želi da se njegov glas čuje i koliko ozbiljno shvaća izbore za EP. **Podnošenje predstavke** je jedno od temeljnih prava građana EU, pri čemu građani EU ili osobe s boravištem u državi članici, mogu pojedinačno ili zajedno s drugim građanima ostvariti ovo pravo sukladno članu 227 Ugovora o funkcioniranju EU. Predstavka se može ticati pitanja od javnog ili privatnog interesa i može se podnijeti u obliku pritužbe ili zahtjeva, te se može zatražiti od EP da zauzme stav o određenom pitanju. Na službenoj stranici EP mogu se pronaći potrebni podaci o načinu podnošenja predstavke, pri čemu se treba registrirati i izraditi vlastiti račun, te započeti s predstavkom. Druga opcija je podupiranje ostalih predstavki građana. **Europski ombudsman** može također biti od pomoći ukoliko građanin EU nije zadovoljan načinom postupanja od strane tijela EU. U njegovu nadležnost ne spadaju samo Sud, Prvostupanski sud i Službenički sud. Istrage se provode na temelju pritužbi, ali i na vlastitu inicijativu Europskog ombudsmana. Ukoliko je potrebna pomoć građanima koji se suočavaju s roditeljskom otmicom i drugim obiteljskim sporovima, Koordinatorica EP za prava djece radi na osiguravanju promicanja zaštite dječjih prava u svim politikama i zakonodavstvu EU. Ukoliko građani žele imati uvid u istraživanja EP to mogu učiniti u sklopu **Eurobarometra** na teme javnog mnijenja koje se tiču širokog raspona tema, od rezultata istraživanja pred europske izbore do mišljenja građana o EP-u i druge.

institucijskog ustroja Europske unije (2014/2248(INI)), datum pristupanja: 17.08.2020.,
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048_HR.html

²⁷ Službena stranica Europskog parlamenta, Neka se vaš glas čuje, datum pristupa: 08.08.2020.,
<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hr/be-heard>

Jedna od novina iz Ugovora iz Lisabona, a koja se direktno tiče građana EU, je pokretanje **Europske građanske inicijative**. Uvjeti podnošenja mogu djelovati teški budući da je potrebno skupiti milijun potpisa iz sedam različitih država članica u roku od jedne godine, od strane odbora sastavljenog od najmanje sedam građana EU koji žive u sedam različitih država članica. Pravo na podnošenje građanske inicijative utvrđeno je u glavi II. UEU-a. Člankom 11. stavkom 4. UEU-a uspostavlja se osnovni okvir za to pravo, dok se člankom 24. stavkom 1. UFEU-a određuju opća načela uredbe kojom se definiraju konkretni postupci i detaljni uvjeti. Parlament je više puta pozvao na reformu Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi kako bi se pojednostavili i uskladili postupci. Komisija je 13. rujna 2017. godine predstavila svoj zakonodavni prijedlog revizije europske građanske inicijative. Nakon međuinstitucijskih pregovora održanih između rujna i prosinca 2018. Parlament i Vijeće postigli su politički dogovor 12. prosinca 2018. godine. Usuglašen tekst Parlament je usvojio 12. ožujka 2019., a Vijeće 9. travnja 2019. Završni akt potpisani je 17. travnja 2019. i objavljen je u Službenom listu Europske unije 17. svibnja 2019. Nova pravila o europskoj građanskoj inicijativi (Uredba (EU) 2019/788), kojima se izvan snage stavlja Uredba (EU) br. 211/2011, primjenjuju se od 1. siječnja 2020. Treba navesti razliku između podnošenja predstavke (koju mogu podnosi građani EU-a odnosno fizičke ili pravne osobe s boravištem u EU-u te se moraju odnositi na teme iz područja djelovanja EU-a koje izravno utječu na podnositelja predstavke) i europske građanske inicijative koja je izravan poziv na uvođenje posebnog pravnog instrumenta EU-a i mora biti u skladu s određenim pravilima kako bi bila prihvatljiva.

Postupak podnošenja EGI je sljedeći: Osnivanje organizacijskog odbora nazvanog „građanski odbor“. Taj se odbor mora sastojati od najmanje sedam osoba s boravištem u barem sedam različitih država članica koje su one dobi kojom stječu pravo glasovanja na europskim izborima. Odbor mora imenovati predstavnika i zamjenika koji su kontaktne osobe za određenu europsku građansku inicijativu. Prije početka prikupljanja izjava o potpori građana odbor mora registrirati inicijativu kod Komisije. To obuhvaća podnošenje dokumenta s nazivom, temom i kratkim opisom inicijative, zajedno s predloženom pravnom osnovom za pravno djelovanje, informacijama o članovima odbora te svim izvorima potpore za predloženu inicijativu i njezino financiranje. Komisija u roku od dva mjeseca mora odlučiti hoće li registrirati predloženu inicijativu. Do registracije neće doći ako predložena inicijativa ne ispunjava uvjete postupka ili ako je izvan područja u kojem Komisija ima ovlast podnosi prijedloge zakonodavnih akata radi provedbe Ugovora. Registracija će također biti odbijena ako je inicijativa očigledno neozbiljna, uvredljiva ili u suprotnosti s vrijednostima EU-a iz

članka 2. UEU-a. Odluka Komisije podliježe svim pravnim lijekovima, uključujući izvansudske. Registrirane inicijative objavljaju se na internetskoj stranici Komisije. Kako bi europska građanska inicijativa bila dostupnija i kako bi se osiguralo da što više inicijativa bude registrirano, nova Uredba obuhvaća mogućnost djelomičnog registriranja inicijativa. Nakon što se inicijativa registrira, organizatori mogu početi prikupljati izjave o potpori. Rok za prikupljanje je 12 mjeseci. Izjave o potpori mogu se prikupljati u papirnatom obliku ili elektronički. Ako se prikupljaju elektronički, relevantna državna tijela prvo moraju potvrditi sustav prikupljanja preko interneta. Kako bi Komisija razmotrla europsku građansku inicijativu, u roku od 12 mjeseci mora se prikupiti milijun izjava o potpori. Osim toga, kako bi se ispunili uvjeti u određenoj državi članici, broj potpisnika u dotičnoj državi članici mora iznositi barem 750 pomnoženo s brojem zastupnika u Europskom parlamentu iz te države članice. Nova Uredba o europskoj građanskoj inicijativi omogućit će građanima EU-a da podrže europsku građansku inicijativu bez obzira na mjesto stanovanja. Njome se uvodi i veća fleksibilnost u odabiru datuma početka razdoblja za prikupljanje potpisa u roku od šest mjeseci nakon registracije. Osim toga, zahvaljujući toj Uredbi dodatno se pojednostavljuju zahtjevi za osobne podatke potpisnika europskih građanskih inicijativa. Međutim, državama članicama i dalje će biti dopušteno da od potpisnika zahtijevaju da dostave svoj potpuni identifikacijski broj. Novom se Uredbom utvrđuje da je Komisija obvezna uspostaviti središnji sustav prikupljanja preko interneta i njime upravljati te nakon 2022. postupno ukinuti pojedinačne sustave prikupljanja. Kad prikupe potreban broj izjava o potpori iz dovoljnog broja država članica, organizatori ih moraju predati nadležnim nacionalnim tijelima, čija je zadaća potvrditi izjave o potpori koje je sastavila Komisija na temelju informacija država članica. Za to su obično zadužena ministarstva unutarnjih poslova, izborne komisije ili uredi za registraciju stanovnika. Nacionalna tijela imaju rok od tri mjeseca da potvrde izjave o potpori, ali nisu obvezna provjeriti autentičnost potpisa. U sljedećoj fazi organizatori moraju predati relevantne potvrde nacionalnih tijela o broju izjava o potpori te pružiti informacije o svim izvorima financiranja. U načelu se moraju prijaviti iznosi veći od 500 EUR. Nakon primitka podnesene inicijative Komisija je obvezna odmah je objaviti u registru te sastati se s organizatorima na odgovarajućoj razini kako bi im omogućila da iznesu detalje svojeg zahtjeva. Nakon razmjene mišljenja s Komisijom organizatorima se pruža prilika da svoju inicijativu predstave na javnom saslušanju u Parlamentu. Saslušanje organizira odbor nadležan za temu europske građanske inicijative. Novom Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi proširit će se vremenski rok u kojem Komisija mora odgovoriti na valjanu inicijativu s tri na šest mjeseci. U komunikaciji u kojoj se predstavljaju pravni i politički zaključci o svakoj inicijativi Komisija će morati navesti službeni popis

planiranih mjera te jasan vremenski okvir za njihovu provedbu. Povrh toga, radi potpune transparentnosti Uredbom se predviđa da organizatori moraju redovito izvještavati o izvorima financiranja i drugoj potpori koju su primili. Osim toga, Komisija mora obrazac za kontakt staviti na raspolaganje u registru i na javnoj internetskoj stranici europske građanske inicijative kako bi građani mogli podnijeti pritužbu u pogledu potpunosti i točnosti tih informacija. Uloga Parlamenta dodatno je ojačana novom Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi i izmjenama njegova Poslovnika. Kako bi se pojačao politički učinak uspješnih inicijativa, nakon javnog saslušanja Parlament može održati raspravu na plenarnoj sjednici i usvojiti rezoluciju radi procjene političke potpore inicijativi. Naposljeku, Parlament će ponovo nadzirati mjere koje je Komisija poduzela kao odgovor na inicijativu i koje su navedene u posebnim komunikacijama Komisije. Do sada je za samo četiri inicijative prikupljen potreban broj potpisa („Right2Water”, „Jedan od nas”, „Stop Vivisection” i „Zabrana glifosata”) i predane su Komisiji (samo je jedna od tih inicijativa, i to „Zabrana glifosata” predana u razdoblju od 2014. godine).²⁸ Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament aktivno sudjeluje u pregovorima o Uredbi o europskoj građanskoj inicijativi. Parlament je uspješno doprinio tome da europska građanska inicijativa postane pristupačniji instrument participativne demokracije te više prilagođen građanima. Među ostalim, postigao je to da se minimalan broj država članica iz kojih se moraju dostaviti izjave o potpori smanji na četvrtinu; insistirao je na tome da se provjera prihvatljivosti mora provesti prije registracije te je ustrajao u donošenju odredbi kojima se svim građanima i stanovnicima EU-a, neovisno o nacionalnosti, pruža pravo na potpisivanje europske građanske inicijative.²⁹

EP surađuje i ostvara **dijalog s vjerskim i nekonfesionalnim organizacijama** u izgledu politika EU. EP ima i načine kako bi se približio građanima kroz **nagradivanje** za iznimna postignuća na području ljudskih prava, kinematografije, projekata za mlađe, dobrog građanskog ponašanja. Drugi način je kroz **pokroviteljstvo** koje je “način na koji EP pruža moralnu, nematerijalnu potporu za određeni broj odabranih neprofitnih događaja s jasnom europskom dimenzijom”, rijeci su predsjednika EP-a Davida Sassolija koji i jedno odlučuje hoće li EP preuzeti pokroviteljstvo nad nekim događajem. Uz sve navedeno moguće je

²⁸ Službena stranica Europskog parlamenta, Europska građanska inicijativa, datum pristupa: 03.07.2020., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/149/european-citizens-initiative>

²⁹ Rezolucija Europskog parlamenta od 7. svibnja 2009. u kojoj se od Komisije traži da podnese Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi građanske inicijative (SL C 212 E, 5.8.2010., str. 99.).

posjetiti EP u Bruxellesu, Strasbourgu i Luxembourggu, te obavljati poslove vezane za stažiranje kod zastupnika u EP-u.

Drugi dio: Političko predstavljanje u EP i problem demokratskog deficit-a

1. Predstavljanje u EP

Kao što je već navedeno u pojmovnoj analizi pod pojmom političko predstavljanje označava se svaka djelatnost ili akcija kojima se proizvode izvjesna djelovanja koja su od značaja ili koristi ili koje u nekom vidu i stupnju prouzrokuju obavezu za neko drugo lice, a koja imaju određeni politički značaj. Pod pojmom predstavnika podrazumijevaju se ne samo službenici koji obavljaju poslove službenog predstavljanja države u odgovarajućim institucijama već pod određenim uvjetima i drugi državni i upravni službenici u službenom prometu s drugim licima, lica zaposlena u javnim institucijama, pa čak i obični izvršitelji određenih radnji i usluga u korist trećih lica. Političko predstavljanje označava veliki napredak u stoljetnoj borbi za političku emancipaciju čovjeka, za šire političko učešće i za uklanjanje despotske i personalizirane vlasti iz društvenih odnosa.³⁰

Djelovanje Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji. Građani su izravno zastupljeni na razini Unije u Europskom parlamentu. Svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Odluke se nastoje donositi što otvoreni i što je moguće bliže građaninu. Političke stranke na europskoj razini doprinose formiranju europske političke svijesti i izražavanja volje građana Unije. Razlikuju se dva različita kanala političkog predstavljanja: nadnacionalni kanal koji djeluje putem EP i putem kojeg su građani izravno zastupljeni na razini Unije, te međuvladin kanal koji djeluje putem nacionalnih sustava političkog predstavljanja. Iako se za šefove država ili vlada država članica u Vijeću kaže da su demokratski odgovorni svojim nacionalnim parlamentima ili građanima, ništa se slično ne kaže o Vijeću kao instituciji, niti o Europskoj komisiji, koja je druga ključna komponenta vlasti na europskoj razini. To, naravno, odražava stvarnost sadašnjih europskih institucija. Za razliku od nacionalnih sustava predstavničke demokracije, ne postoji europska vlada koja bi

³⁰ Politička enciklopedija 1975, „Savremena administracija“, Beograd, str. 782

bila demokratski odgovorna niti Europskom parlamentu niti europskom narodu. Najviše možemo govoriti o Komisiji kao da je u ograničenom smislu odgovorna Europskom parlamentu u smislu da Parlament bira predsjednika Komisije. Europski parlament, tijelo koje omogućuje demokratsko predstavljanje nema izravnu kontrolu nad djelovanjem tijela koja upravlјaju. Stranke u ovom modelu predstavlјaju građane i kontroliraju vladu, spajajući na taj način dvije funkcije, a budući da je ovo model predstavničke vlade na koju je navikla većina ljudi u većini europskih zemalja, nedostatak veze između stranaka u Parlamentu, s jedne strane, i zasebne vlade, s druge strane, stoga se smatra da znatno doprinose demokratskom deficitu.³¹

U nastavku ovog rada slijedi analiza sadržaja članaka priznatih autora na temu političkog predstavljanja i demokratskog deficita u Europskom parlamentu.

1.1. „*Političko predstavljanje u Europskom parlamentu*“, Michael Marsh i Pippa Norris

Da bi se u ovome dijelu raspravljalo o demokratskom deficitu i njegovim uzrocima i posljedicama, najprije je potrebno reći nešto više o političkom predstavljanju, posebno u Europskom parlamentu. Shodno tome, autori Michael Marsh i Pippa Norris, u svojem članku „*Političko predstavljanje u Europskom parlamentu*“³², daju jasniji uvid u ovu temu.

Podrazumijeva se da zastupljenost u cijeloj Europi funkcionira putem modela „vlade odgovornih stranaka“, u kojem biračko tijelo bira dvije ili više stranaka na temelju svojih političkih obećanja i rezultata. Ovaj model ima određene minimalne uvjete. Na strani ponude, disciplinirane strane trebaju osigurati alternativni skup programa o glavnim pitanjima s kojima se zemlja suočava; a što se tiče potražnje, birači trebaju odabrati stranke na temelju retrospektivnih procjena njihove evidencije u vlasti ili procjena njihovih političkih platformi; i potrebno je održavati slobodne i poštene izbore u redovitim intervalima kako bi se glasovi pretvorili u zastupnička mjesta. Na ovaj način građani mogu držati stranke na vlasti kolektivno odgovornima za svoje postupke. Ako su ovi uvjeti ispunjeni, podrazumijeva se da

³¹ Mair, Peter; Thomassen Jacques 2010, Political representation and government in the European Union, Journal of European Public Policy, str. 23-24

³² Marsh, Michael; Norris, Pippa 1997, Political representation in the European Parliament“, European Journal of Political Research

stranka (ili stranke) u vladi ima demokratski mandat za provođenje svog dnevnog reda za vrijeme trajanja mandata. Ovaj mehanizam pruža vezu između preferencija građana i djelovanja vlada. Fokus je opisan kao "predstavljanje odozgo", jer naglašava da se stranke natječu nudeći alternativna rješenja za probleme politike, odgovarajući na zabrinutost javnosti. Vladama s parlamentarnom većinom dopušteno je znatno diskrecijsko pravo za učinkovito donošenje odluka, čak i o teškim i kontroverznim pitanjima. Ipak, stranke na vlasti ostaju svakodnevno odgovorne parlamentima, a u redovitim intervalima i biračkom tijelu, koje zadržava konačnu kontrolu. Birači mogu ocijeniti vlade na dan biranja i smijeniti stranke iz službe ako su nezadovoljni svojim obećanjima ili učinkom. Ovo je najšire shvaćena moderna koncepcija "predstavljanja", osobito česta u parlamentarnim sustavima s jakim, konkurentnim, programskim strankama. Ipak, ovaj model postaje vrlo problematičan kada se primjeni u kontekstu Europske unije. Biračko tijelo može utjecati na Uniju kroz dva kanala: neizravno kroz odabir vlada na nacionalnim izborima i izravno kroz izbore za Europski parlament. Fokusirajući se samo na potonju rutu u ovom radu, da bi ovaj model mogao funkcionirati, moraju biti zadovoljeni određeni minimalni uvjeti. Naime, kohezivne i ujedinjene stranke u Europskom parlamentu trebaju ponuditi alternativne programe politike o glavnim pitanjima s kojima se suočava Europa, zatim biračko tijelo treba odabrati stranke na temelju retrospektivnih procjena njihovih izvedbi i procjena njihovih programa dok bi ishod parlamentarnih izbora trebao time povezati sklonosti birača s postupkom donošenja politika u Europskom parlamentu.

Ova nadnacionalna tijela u formi ujedinjenih stranaka olakšavaju parlamentarnu upravu i koordiniraju usluge članova, ali ne mogu se smatrati strankama u tradicionalnom smislu, već labavim koalicijama nacionalnih stranaka. Manifesti nacionalnih stranaka nude biračima alternativni izbor prema političkim pitanjima unutar Unije koja spadaju u klasičnu lijevu dimenziju, poput politika koje reguliraju uvjete rada na tržištu rada, prijevoza ili industrijskog natjecanja. Ali zbog široko rasprostranjenog konsenzusa među elitama, većina stranaka ne nudi biračima jasan izbor političkih alternativa o glavnim pitanjima europskog upravljanja, poput proširenja članstva na zemlje Srednje i Istočne Europe. Većina kampanja na izborima za EU i dalje dominira unutarnjim političkim planom, usredotočenim na učinak nacionalnih vlada. Javnost u različitim zemljama može ili ne mora favorizirati Europsku monetarnu uniju, proširenje Zajednice ili veću europsku integraciju, ali ako stranke ne kampiraju po tim pitanjima i ne ponude alternativne stavove na europskim izborima, malo je načina na koje se javne preferencije mogu izraziti na učinkovit način. Građani također imaju samo slabe predodžbe o ulozi i aktivnostima EP-a, a još manje o radu stranačkih skupina ili pojedinaca

članova Europskog parlamenta. Neki također izražavaju snažne sumnje u poželjnost jake stranačke vlade s obzirom na kontekst vrlo raznolike i pluralističke Europe.

Jedno zajedničko stajalište sugerira da se Europski parlament može shvatiti kao međunarodni forum na kojem eurozastupnici zastupaju nacionalne interese. Teoretska osnova za ovo stajalište može se izvesti iz delegatske koncepcije reprezentacije koja je najuže povezana s Millerom & Stokesom³³. U ovoj perspektivi, postupci pojedinih predstavnika trebali bi se voditi i biti u skladu s mišljenjima građana s područja koje ih bira. Primarna odgovornost zastupnika u Europskom parlamentu je prema njihovom biračkom tijelu, a ne prema stranci. "Izborna jedinica" mogu biti jednočlani okruzi, regije ili cijela država, ovisno o vrsti izbornog sustava koji se koristi. Populističke teorije demokracije predviđaju članove kao glasnogovornike izabrane u Parlament kako bi artikulirali zabrinutost svojih građana. Ovo se može shvatiti kao "reprezentacija vođena odozdo", za razliku od modela odgovorne stranke koji je "reprezentacija vođena odozgo". Snaga ovog oblika zastupanja izmjerena je u tradiciji Miller i Stoke usporednom stupnju podudarnosti između preferencija građana koji žive u određenom okrugu i stavova ili ponašanja njihovih predstavnika. Metodološka osnova izvorne studije Miller i Stokes kritizirana je na terenu jer postoje veliki problemi s mjeranjem "biračkog mišljenja" u nedostatku velikih istraživanja u svakom kongresnom okrugu, što je problem koji već dugo ometa empirijske studije u okviru ovog pristupa. Unatoč tome, slabost euro-stranaka u Europskom parlamentu i njegova uloga međuvladinog foruma mogu učiniti da članovi sebe više vide kao nacionalne delegate. Ako je ovaj model točan, trebali bismo pronaći slična stajališta među građanima i izabranim članovima unutar europskih nacija: to jest, britanski bi europarlamentarci trebali odražavati javno mnjenje u Britaniji, dok bi francuski europarlamentarci trebali dijeliti zabrinutost naroda Francuske.

Alternativne veze između građana i Europskog parlamenta mogu funkcionirati putem prezentacije „funkcionalnih interesa“. Ovim putem kanali za lobiranje organizirane interesne skupine i novi društveni pokreti utječu na donošenje europskih politika. Sposobnost građana da se organiziraju, mobiliziraju potporu i bave se pojedinačnim i kolektivnim dobrima smatra se ključnim sastavnim dijelom demokracija. Uloga takvih skupina, posebno glavnih gospodarskih sektora u društvu, formalno je priznata u Ekonomskom i socijalnom odboru. Funkcionalna zastupljenost može biti važna za Parlament ako izabrani članovi vide svoju ulogu glasnogovornika skupina kao što su sindikati, poljoprivrednici ili mala poduzeća ili ako smatraju da bi trebali odgovoriti na zahtjeve organiziranih interesa. Pluralističke teorije

³³ Marsh, Michael; Norris, Pippa 1997, Political representation in the European Parliament“, European Journal of Political Research, str. 156

naglašavaju da interesne skupine pružaju još jednu vezu između građana i Europske unije, nadoknađujući slabe strane i da je snažna konkurenčija između lobističkih organizacija zdrava za demokraciju. Kanali između građana i članova mogu funkcionirati i putem "predstavljanja usluga".

„Društveno predstavljanje“ također se smatra kritičnim za legitimitet demokratskih tijela. Ovaj se koncept odnosi na prisutnost političkih manjina u tijelima koja donose odluke i na zahtjeve da parlamenti odražavaju socijalni sastav biračkog tijela u smislu socijalne klase, spola, etničke, jezične i vjerske manjine. Ovaj koncept ima dugu povijest, a zakonski je utjelovljen u izbornim sustavima koji rezerviraju mjesta za određene skupine, poput žena ili autohtonog stanovništva, kako bi osigurali da se njihov glas čuje u zakonodavnom tijelu. Politička zastupljenost također ovisi o povjerenuju birača u demokratske institucije. Građansko sudjelovanje, koje se najčešće mjeri odabirom birača, jedan je od najvažnijih pokazatelja takve podrške. Izlaznost na izborima za Europu znatno se razlikuje od države do države, no sveukupno je zabilježen pad uzastopnih europskih izbora.

Istraživanje u ovom posebnom izdanju temelji se na podacima ankete o stavovima, vrijednostima i mišljenjima europskog biračkog tijela i europskih kandidata u vrijeme europskih izbora 1994. godine. Koordinacijom dizajna upitnika stvoreni su skupovi podataka o građanima i kandidatima s nizom zajedničkih pitanja.³⁴ Javno mišljenje do danas nije igralo izravnu ulogu u razvoju institucija EU. Štoviše, činjenica da je pitanje europskog upravljanja općenito malenog karaktera u javnosti, u kombinaciji s tehničkom spremnošću mnogih predloženih reformi, sugerira da će javnost vjerojatno igrati tek skromnu pozitivnu ulogu u oblikovanju budućeg smjera EU. Umjesto toga, na detaljna će pitanja snažnije utjecati politička elita unutar europskih tijela, uključujući izabrane političare u Europskom parlamentu. Može se zaključiti da je rast moći EU značio da na život europskih građana sve više utječu odluke koje se donose u Bruxellesu, Luksemburgu i Strasbourg, umjesto u nacionalnim vladama.

³⁴ Marsh, Michael; Norris, Pippa 1997, Political representation in the European Parliament“, European Journal of Political Research, str. 160

2. Demokratski deficit- analiza članaka skupine autora

Tijekom godina sve veći broj autora ukazivao je na problem demokratskog deficit-a u funkciranju institucija EU. Kako bi bolje shvatili važnost demokratskog deficit-a, bitno je ponuditi analizu ovoga pojma.

Halilović (2013: 111) navodi da autor Enzensberger nudi jednu od najzanimljivih kritika ove pojave, pri čemu je konstatirao da su zemlje koje su se udružile u EU demokratske, ali da su na tome putu izgubile demokratske standarde postignute u nacionalnim državama. On navodi da se u razvijenoj demokraciji može govoriti samo ondje gdje postoji podjela vlasti, a u EU ta podjela je praktično dokinuta. Prema njemu parlament se bira, ali nema pravo stvarne zakonske inicijative jer to pravo ima Komisija. On smatra da ovo demokratsko politički gledano trojstvo koje čine Parlament, Vijeće i Komisija stvara crnu rupu u kojoj nestaje ono zašto se do sada smatralo da je demokracija. Navodi da demokratski deficit predstavlja pristojan izraz za političko lišavanje građana njihove suverenosti. On čak prepostavlja da lobisti koji djeluju u Bruxellesu imaju više utjecaja na odluke Komisije od svih zastupnika zajedno. Ovdje birači nemaju poseban utjecaj na politiku EU jer je narušen princip podjele vlasti, te da je u procesu integracije došlo do jačanja izvršne u odnosu na parlamentarnu vlast. Budući da su nacionalni parlamenti izgubili dio legitimite prepostavlja se da bi europski parlament trebao povećati svoju ulogu. Jedno od rješenja da se demokratski deficit ukloni je taj da se EU transformira u federaciju, ali za taj korak ne postoji dovoljno volje ni kod političara, ni kod birača.³⁵

2.1. Safet Halilović, Transformacija političkih stranaka- Političke stranke u Europskoj uniji

Safet Halilović objašnjavajući demokratski deficit (2017: 220), citira Weilera koji daje pet osnovnih tvrdnji koje se tiču demokratskog deficit-a:

- Uvećana moć izvršne vlasti/ umanjena kontrola nacionalnih parlamenata. Budući da odluke donose predstavnici izvršne vlasti (Europska komisija), na taj se način

³⁵ Halilović, Safet 2013, Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str.111

umanjuje uloga nacionalnih parlamenta, ali i zbog toga da vlade mogu ignorirati svoje parlamente prilikom odlučivanja u Bruxellesu, te biti preglasane u Vijeću.

- Europski parlament je slab. Gubitak nacionalne parlamentarne kontrole nije dovoljno nadoknadilo jačanje EP-a, budući da Vijeće nadjačava EP u zakonodavnom postupku. Također, građani EU nisu dovoljno povezani s zastupnicima EP-a.
- Nema europskih izbora. Građani EU nisu u prilici da se izjašnjavaju o politikama EU, izuzev na referendumima o članstvima EU ili reviziji osnivačkih ugovora. Izbori za EP se ne smatraju europskim jer ih političke stranke i mediji smatraju provjerom raspoloženja birača prije nacionalnih izbora.
- Europska unija je predaleko. Građani EU u nedovoljnoj mjeri ne razumiju EU, niti njene institucije, pogotovo EP koji im je nedokučiv i nerazumljiv.

Neprincipijelna raznolikost u kreiranju javnih politika. Europska unija usvaja javne politike koje ne podržava većina građana ili država članica. Primjeri se nalaze u kreiranju javnih politika od neoliberalnog regulatornog koncepta jedinstvenog tržišta, preko monetarističke Europske ekonomске i monetarne unije, do pozamašnih subvencija za farmere u sklopu Zajedničke poljoprivredne politike.

Ovi argumenti nisu općeprihvaćeni, a kao glavni kritičari se navode Majone i Moravcsik. Majone navodi da je EU regulatorna tvorevina, te se zbog toga ne bavi redistributivnim politikama ili onima koje se zanimaju za raspodjelu vrijednosti. Majone također kaže da je problem EU više u krizi kredibiliteta i nedostatku legitimnosti. Daje svoju viziju rješenja koje se sastoji od toga da EU bude transparentnija prilikom donošenja odluka, kontrola sudova i ombudsmana, profesionalizam i stručnost, pravila koja štite interes manjine. Moravcsik, s druge strane, pak tvrdi da je najznačajniji institucionalni napredak u zadnje vrijeme vezan za jačanje nadležnosti EP u zakonodavnom postupku kao i prilikom izbora Europske komisije. On također tvrdi da je proces kreiranja politika u EU transparentniji nego u državama članicama.³⁶

³⁶ Halilović, Safet 2017, Transformacija političkih stranaka, Političke stranke u Evropskoj uniji, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str. 220-224

2.2. Simon Hix i Andreas Follesdal- Zašto postoji demokratski deficit u EU: odgovor Majoneu i Moravcsiku

Autori Hix i Follesdal, na osnovu dotad skupljene literature, iznose svoje mišljenje³⁷ o demokratskom deficitu, gdje govore da ne postoji jedno značenje pojma demokratski deficit. Definicije su različite kao i nacionalnost, intelektualni položaji i preferirana rješenja znanstvenika ili komentatora koji pišu na tu temu. Navode da su slična zapažanja sredinom 1990-ih, Joseph Weiler i njegovi kolege iznijeli ono što su nazvali „standardnom verzijom“ demokratskog deficit-a. Prema Hixu i Follesdalu demokratski deficit mogao bi se definirati kroz sljedećih pet glavnih tvrdnji. Prvo i najvažnije, europska integracija značila je povećanje izvršne vlasti i smanjenje nacionalne parlamentarne kontrole. Na domaćoj razini u Europi, središnja struktura predstavničke vlade u svim državama članicama EU je da je vlada odgovorna biračima putem parlamenta. Europski parlamenti mogu imati nekoliko formalnih ovlasti za izmjenu zakona, no izvršnu vlast snosi parlament koji može unajmiti i otpustiti kabinet te parlamentarni nadzor nad ponašanjem vladinih ministara. Dizajn EU znači da stvaranjem politika na europskoj razini dominiraju izvršni akteri: nacionalni ministri u Vijeću i vladini imenovani u Komisiji. To samo po sebi nije problem. Međutim, djelovanje ovih izvršnih agenata na europskoj razini je izvan kontrole nacionalnih parlamenta. Čak i kad su uspostavljeni odbori za europska pitanja u svim nacionalnim parlamentima, ministri koji govore i glasuju u Vijeću, nacionalni birokrati za izradu politika u radnim skupinama Corepera ili Vijeća, te službenici u Komisiji pri izradi ili provedbi zakona, mnogo su izolirani od nacionalnom parlamentarnom nadzoru i kontroli nego što su ministri nacionalnih birokrata ili birokrati u domaćem procesu donošenja politika. Kao rezultat, vlade mogu učinkovito ignorirati svoje parlamente prilikom donošenja odluka u Bruxellesu. Dakle, europska integracija značila je smanjenje moći nacionalnih parlamenta i povećanje moći izvršnih vlasti. Drugo, a vezano za prvi element, većina analitičara demokratske definicije tvrdi da je Europski parlament previše slab. Osamdesetih su neki komentatori tvrdili da postoji izravna trgovina između ovlasti Europskog parlamenta i ovlasti nacionalnih parlamenta, gdje bi svako povećanje ovlasti Europskog parlamenta značilo istodobno smanjenje ovlasti nacionalnih parlamenta. Međutim, do 1990-ih godina taj je položaj nestao jer su znanstvenici europsku integraciju počeli doživljavati kao pad moći parlamentarnih

³⁷ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS

institucija na domaćoj razini u odnosu na izvršne institucije. Rješenje, mnogi su tvrdili, bilo je povećavanje moći Europskog parlamenta u odnosu na vlade u Vijeću i Komisiji. Uzastopne reforme ugovora iz EU od sredine 1980-ih dramatično su povećale ovlasti Europskog parlamenta, upravo onako kako su to zagovarali mnogi demokratski učenjaci. Ipak, još uvijek se može tvrditi da je Europski parlament slab u usporedbi s vladama u Vijeću. Iako Europski parlament ima jednaku zakonodavnu moć kao i Vijeće prema postupku suodlučivanja, većina zakonodavstva EU i dalje se donosi u postupku savjetovanja, gdje Parlament ima samo ograničenu moć kašnjenja. Parlament još uvijek može izmijeniti samo one retke u proračunu EU koje vlade kategoriziraju kao „neobvezne izdatke“. I, iako Europski parlament sada ima moć veta na vladin izbor za predsjednika Komisije i tim povjerenika, vlade su i dalje one koje određuju dnevni red pri imenovanju Komisije. Ni u kojem smislu Europskog parlamenta nije izabrala izvršna vlast EU. Treće, unatoč sve većoj snazi Europskog parlamenta, nema „europskih“ izbora. Građani EU biraju svoje vlade koje zasjedaju u Vijeće i imenuju povjerenike. Građani EU također biraju Europski parlament. Međutim, niti nacionalni izbori niti izbori za Europski parlament zapravo nisu „europski“ izbori: oni se ne tiču osobnosti i stranaka na europskoj razini niti smjera politike EU. Nacionalni se izbori vode na domaćim, a ne na europskim pitanjima, a stranke se dogovaraju da pitanje Europe drže izvan domaće agende. Izbori za Europski parlament također nisu u Europi, jer ih stranke i mediji tretiraju kao srednjoročna nacionalna natjecanja. Odsutnost „europskog“ elementa na nacionalnim i europskim izborima znači da preferencije građana EU prema pitanjima na dnevnom redu politike EU u najboljem slučaju imaju samo neizravan utjecaj na ishode politike EU. Za usporedbu, ako je EU sustav s istinskim izbornim nadmetanjem za određivanje sastava vlade na europskoj razini, ishod ovih izbora izravno bi utjecao na to što rade čelnici EU i jesu li mogu nastaviti raditi ove stvari ili su prisiljeni promijeniti smjer politike. Četvrto, čak i ako bi se povećala moć Europskog parlamenta i mogli održati pravi europski izbori, drugi je problem taj što je EU jednostavno „previše udaljena“ od glasača. Postoji institucionalna i psihološka verzija ove tvrdnje. Paradoksalno je da su oboje mogli stvoriti frustracije iskazane na referendumima o ustavnom ugovoru. Institucionalno, izborna kontrola nad Vijećem i Komisijom previše je uklonjena, kako je već rečeno. Psihološki se EU previše razlikuje od domaćih demokratskih institucija na koje su građani navikli. Kao rezultat toga, građani ne mogu razumjeti EU, pa je nikada neće moći procijeniti i smatrati velikim demokratskim sustavom niti se poistovjetiti s njom. Primjerice, Komisija nije ni vlasta ni birokracija i imenuje se nejasnim postupkom, a ne bira je jedno biračko tijelo izravno ili neizravno. Vijeće je dijelom zakonodavno, dijelom izvršno i kad djeluje kao zakonodavno tijelo većinu svojih odluka donosi u tajnosti. Europski parlament ne može biti pravilno vijećnička skupština zbog

višejezičnosti rasprava u odborima i plenarnom zasjedanju bez zajedničke političke kulise. I proces politike je u osnovi tehnokratski, a ne politički. Peto, europska integracija stvara "pomak politike" iz idealnih političkih preferencija birača. Djelomično kao rezultat četiri prethodna faktora, EU usvaja politike koje nije podržala većina građana u mnogim ili čak većini država članica. Vlade su sposobne provoditi politike na europskoj razini koje ne mogu provoditi na domaćoj razini, gdje ih ograničavaju parlamenti, sudovi i korporativne strukture interesnih skupina. Budući da su politički ishodi procesa donošenja odluka u EU obično s desne strane statusa domaće politike, ovu kritiku "zanošenja politike" obično razvijaju socijaldemokratski znanstvenici. Varijanta ove „socijaldemokratske“ kritike usredotočuje se na ulogu privatnih interesa u donošenju odluka u EU. Budući da klasična predstavnička komora, poput Europskog parlamenta, nije dominantna institucija u upravljanju EU-om, privatne interesne skupine ne moraju se natjecati s demokratskom stranačkom politikom u procesu donošenja politika EU-a. Koncentrirani interesi poput poslovnih interesa i multinacionalnih poduzeća imaju veći poticaj za organiziranje na europskoj razini od difuznih interesa, poput potrošačkih skupina ili sindikata, a proces politike EU-a više je pluralistički nego korporativni. Ova obilježja iskrivljavaju ishod EU politika više prema interesima vlasnika kapitala nego što je to slučaj s političkim kompromisima na domaćoj razini u Europi.

Hix i Follesdal analiziraju teorije Giandomenica Majonea i Andrewa Moravcsika³⁸, dvojice najistaknutijih znanstvenika za europske integracije, koji su uzvratili udarac nizom članaka, brošura i knjiga koje promoviraju jedan ili više elemenata standardne verzije demokratskog deficit-a. Majoneovo polazište je njegova teorijska i normativna tvrdnja da je EU u biti „regulatorna država“. U njegovom razmišljanju, "regulacija" se odnosi na rješavanje tržišnih neuspjeha, pa se prema tome, prema definiciji, radi na postizanju političkih ishoda koji su učinkoviti (gdje neke blagodati imaju i nikome ne pogoršavaju situaciju), umjesto redistributivne ili alokacijske vrijednosti (gdje postoje i pobjednici i poraženi). Vlade država članica EU prenijele su nadležnosti regulatorne politike na europsku razinu - poput stvaranja jedinstvenog tržišta, usklađivanja standarda proizvoda i zdravstvenih i sigurnosnih pravila, pa čak i donošenja monetarne politike od strane Europske središnje banke - s namjerom da izoliraju te politike od domaće većinske vlade. Iz ove perspektive, EU je proslavljen regulatorna agencija, slično regulatornim agencijama na domaćoj razini u Europi, poput telekomunikacijskih agencija, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, središnjih banaka ili čak sudova. Slijedom ovog tumačenja, Majone tvrdi da oblikovanje politika EU ne bi trebalo biti "demokratsko" u uobičajenom značenju pojma. Kad bi politike EU činile ono što Majone

³⁸ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 537

naziva većinskim institucijama, one bi prestale biti Pareto-učinkovite, utoliko što bi politička većina odabirala ishode politike EU-a bliže svojim idealnim kratkoročnim političkim preferencijama i suprotstavljala se preferencijama političkih manjine i protiv vlastitih dugoročnih interesa većine. Prema ovom stajalištu, EU kojom dominira Europski parlament ili izravno izabrana Komisija neizbjegno bi doveo do politizacije regulatornog kreiranja politike. Politizacija bi rezultirala redistributivnim, a ne Paretoefijevim rezultatima, i tako zapravo potkopala, a ne povećala legitimitet EU. Prema Majoneu ono što je EU potrebno jest transparentnije odlučivanje, naknadni pregled sudova i ombudsmana, veća profesionalnost i tehnička stručnost, pravila koja štite prava manjinskih interesa i bolji nadzor privatnih aktera, medija i parlamentaraca kako u EU-u tako i nacionalnim razinama. U tom bi se pogledu Europski parlament trebao usredotočiti na nadzor Europske komisije i izdataka EU-a, a možda i na povećavanje kvalitete zakonodavstva EU-a. Ne bi trebao pokušavati pomaknuti zakonodavstvo EU s onu stranu preferencija izabranih vlada ili pokušavati utjecati na političke stavove Komisije kroz postupke ulaganja i uzora. Majone shodno tome drži da, ako bi EU mogla povećati vjerodostojnost svog kreiranja politike uvođenjem takvih proceduralnih mehanizama, tada bi javnost prihvatile ili trebala prihvati EU kao legitimnu i nestala bi zabrinutost zbog demokratskog deficit.³⁹

Moravcsik ide dalje od Majonea i iznosi opsežnu kritiku svih glavnih demokratskih deficitnih tvrdnji. Moravcsik se u svojim radovima na ovu temu protivi kroz četiri različita stava: slobodarski, pluralistički, socijaldemokratski i promišljeni. Moravcsik ima izričite odgovore na četiri od standardnih tvrdnji. Prvo, protiv argumenta da se moć prebacila na izvršnu vlast, Moravcsik ističe da su nacionalne vlade najizravnije odgovorni političari u Europi. Kao što navodi da su europski izbori jedini oblik demokratske odgovornosti kojem je podložna EU, sigurno bi bio opravdan skepticizam. Ipak, važniji kanal leži u demokratski izabranim vladama država članica, koje dominiraju u još uvijek uglavnom teritorijalnoj i međuvladinoj strukturi EU. Dalje tvrdi da nacionalni parlamenti i nacionalni mediji sve više proučavaju postupke ministara nacionalnih vlada u Bruxellesu. Stoga, iako EU ostaje uglavnom međuvladina organizacija, odluke Europskog vijeća i Vijeća ministara jednako su odgovorne nacionalnim građanima kao i odluke nacionalnih kabinetova. Drugim riječima, njegov argument da EU jača državu također osporava tvrdnje o demokratskom deficitu, budući da demokratski kontrolirani nacionalni izvršitelji igraju dominantnu ulogu u institucijama EU-a naglašavajući demokratsku odgovornost EU. Drugo, protiv kritike da su rukovoditelji izvan kontrole predstavničkih institucija, a time i da Europski parlament treba

³⁹ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 537-538

ojačati, Moravcsik ističe da su najznačajniji institucionalni razvoj u EU u posljednja dva desetljeća povećane ovlasti Europskog parlamenta u zakonodavnom procesu i u izboru Komisije. Drugim riječima, mogao bi odobriti da nacionalne vlade više ne dominiraju u rezultatima kad je značajna neovisna ovlast za utvrđivanje dnevnog reda prenesena na Komisiju, na primjer, u skladu s postupkom suodlučivanja i glasovanjem kvalificiranom većinom u Vijeću. Stoga je neizravna odgovornost putem nacionalnih rukovoditelja u Vijeću slaba u okviru ovih nadnacionalnih mehanizama politike, jer pojedine nacionalne vlade mogu biti na gubitku po pojedinim pitanjima. Međutim, EU se pozabavila tim potencijalnim problemom značajnim povećanjem ovlasti Europskog parlamenta upravo u tim područjima. Europski parlament sada ima pravo veta na odabir Komisije i sve je spremniji koristiti tu moć protiv jakog lobiranja nacionalnih vlada. Također, reforma postupka suodlučivanja u Amsterdamskom ugovoru znači da se zakonodavstvo ne može donijeti pod zajedničkim odlučivanjem bez većinske potpore i Vijeća i Europskog parlamenta. Dakle, ako je stranka u vlasti na gubitničkoj strani kvalificirane većine glasova u Vijeću, ona ima šansu da je „vratí“ u Parlament. Treće, nasuprot stavu da je EU predaleko i neproziran, Moravcsik tvrdi da je proces donošenja politika EU sada transparentniji od većine domaćih sustava vlasti. Rastuća paranoja unutar institucija EU o njihovoj izoliranosti od građana i nova interna pravila kao odgovor na optužbe javnosti i medija znatno su olakšala interesnim skupinama, medijima, nacionalnim političarima, pa čak i privatnim građanima pristup dokumentima ili informacijama o EU kreiranje politike - doista lakši nego pristup informacijama iz nacionalnih politika. Nadalje, tehnokrati iz EU-a sve su više prisiljeni slušati više društvenih interesa. I Europski sud pravde i nacionalni sudovi provode opsežnu sudsку reviziju postupaka EU, a Europski parlament i nacionalni parlamenti povećali su nadzorne ovlasti. Također, uvođenje „mehanizma ranog upozoravanja“, kako je predviđeno Ustavnim ugovorom, povećalo bi moć nacionalnih parlamenta da pomno razmotre i blokiraju nacrte EU zakona prije nego što uopće napuste Komisiju. Četvrto, Moravcsik argumentira protiv takozvane "socijaldemokratske kritike" da su politike EU-a sustavno pristrane prema (lijevom centru) srednjem glasaču. Europski razrađeni sustav provjera i ravnoteže osigurava da je sveobuhvatni konsenzus potreban za postizanje bilo kakvih politika. Postoje visoki pragovi za usvajanje politika EU: jednoglasnost za reformu ugovora; zatim ili jednoglasnost u Vijeću (u onim područjima gdje se još uvijek primjenjuju međuvladina pravila) ili većina u Komisiji plus kvalificirana većina u Vijeću plus apsolutna većina u Europskom parlamentu (gdje se primjenjuju nadnacionalna pravila); a zatim sudska revizija od strane nacionalnih sudova i Europskog suda pravde. Također, niti jedan skup privatnih interesa ne može dominirati procesom politike EU. Politike EU neizbjegno su vrlo centrističke: rezultat osjetljivog

kompromisa između svih zainteresiranih strana, iz svih država članica i svih glavnih stranačkih stajališta. Doista su isključeni samo oni koji su u političkim ekstremima. Dakle, liberali slobodnog tržišta jednako su frustrirani centrističkim režimom EU politike kao i socijaldemokrati. Konačno, Moravcsik se ne odnosi izravno na tvrdnju da ne postoje "europski izbori", ali, njegov bi stav opravdao barem dva odgovora na ovu zabrinutost. Prvo, Moravcsik misli da izbori za Europski parlament zapravo ne funkcionišaju i da neko vrijeme neće biti istinsko europsko natjecanje, jer pitanja s kojima se EU bavi jednostavno nisu dovoljno istaknuta da bi se birači zainteresirali za njih. „Zakonodavna i regulatorna aktivnost EU-a obrnuto je povezana sa značajnošću pitanja u glavama europskih birača, tako da svaki pokušaj na proširivanju sudjelovanja malo vjerojatno nadvlada apatiju“. Birači se prvenstveno brinu o oporezivanju i potrošnji, a ta su pitanja još uvijek odgovornost država članica i rješavaju se pretežno na nacionalnoj razini. Dakle, racionalno je za birače tretirati europske izbore kao uglavnom nebitna natjecanja. Drugo, Moravcsiku se sviđa ideja da je kreiranje politike EU-a uglavnom izolirano od većinskih demokratskih natjecanja. Slaže se s Majoneom da je dobro što su kreatori regulatorne politike izolirani od demokratske većine. Navodi tri normativna razloga. Prvo, „univerzalno sudjelovanje u vladinoj politici nametnulo bi troškove iznad spremnosti bilo kojeg suvremenog građanina da podnese“. Drugo, izoliranje pojedinih kvazi-sudskih odluka bitno je za zaštitu interesa manjina i izbjegavanje "tiranije većine". Treće, i iznad svega, izolirani kreatori politike mogu ispraviti "pristrandost" svojstvenu većinskim demokratskim natjecanjima. Ovdje Moravcsik tvrdi da partikularistički interesi mogu lakše zahvatiti većinske izborne procese od izoliranih regulatora ili sudova. Iz ove perspektive, "EU je možda" reprezentativnija "upravo zato što je, u užem smislu, manje" demokratska ⁴⁰.

Doprinosi Majonea i Moravcsika uvelike su poboljšali demokratsku debatnu raspravu i podigli je s uglavnom impresionističkih i opisnih doprinosa 1980-ih i početkom 1990-ih na novu razinu. Argumenti su predstavljeni cjelovitije, na temelju pažljive teorijske analize potkrijepljene empirijskim dokazima. Ova analitička jasnoća dobrodošlo je poboljšanje, osobito zato što olakšava procjenu i daljnja poboljšanja. Neki su njihovi teorijski argumenti i empirijski dokazi valjni, dok su drugi upitni.

Po Moravcsikovom mišljenju ustavne provjere i ravnoteže, neizravna demokratska kontrola putem nacionalnih vlada i sve veće ovlasti Europskog parlamenta dovoljne su da osiguraju da je donošenje politika EU-a u gotovo svim slučajevima čisto, transparentno,

⁴⁰ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 539-541

učinkovito i politički reagira na zahtjeve europskih građana. Povećanje ovlasti Europskog parlamenta sigurno je poboljšalo legitimitet političkih ishoda upravo u onim područjima u kojima je neizravna kontrola vlada nad ishodima oslabljena prelaskom na glasovanje kvalificiranim većinom i delegiranjem značajnih ovlasti za postavljanje dnevnog reda na Komisiju. Postoje dva problema za Moravcsikovu teoriju koja se odnosi na vezu između političkih opredjeljenja birača i politike EU. Prvo, podudaranje između preferencija i politika ne bi se trebalo dogoditi samo u stvari, već bi trebali postojati mehanizmi koji pouzdano osiguravaju da će se ta moć doista tako koristiti. Drugo, sklonosti birača nisu fiksirane niti su čisto egzogeno određene. Ključna je razlika između standardnih demokratskih i nedemokratskih režima, međutim, u tome što građani oblikuju svoje stavove o tome koje opcije politike preferiraju kroz procese vijećanja i stranačkog osporavanja koji su bitni elementi svih demokracija. Budući da su sklonosti birača oblikovane demokratskim procesom, demokracija bi gotovo definitivno donijela ishode koji su različiti od onih koje su proizveli tehnokrati. Dakle, jedan je problem za EU taj što njegovi ishodi politike možda nisu one politike koje bi preferirala politička većina nakon rasprave. To dovodi do slabosti Moravcsikovog argumenta da pitanja na dnevnom redu EU jednostavno nisu dovoljno istaknuta da bi glasači željeli voditi raspravu o politikama, a time i omogućiti oblikovanje njihovih preferencija prema tim pitanjima.

Majone i Moravcsik uzdižu vrline „prosvjetljene“ birokracije protiv opasnosti od nesputane „popularne“ demokracije ili „većinske“ vladavine u trenutnom govoru. Za Majonea, tehnokrati u Komisiji, radne skupine Vijeća i agencije EU vjerojatnije će zaštитiti interes građana nego većina u Europskom parlamentu ili hipotetičku većinu na izborima za predsjednika Komisije. Moravcsik, manje oduševljen tehnokratskom vladavinom, još uvijek ne vidi potrebu za potpuno rasprostranjenom izbornom demokracijom, jer dizajn EU već jamči da su sve donesene politike u interesu većine građana EU.⁴¹

Oblici demokratske vladavine u smislu konkurenčkih izbora za izbor politika i vođa bolji su od prosvjetljene tehnokracije i alternativa koje favoriziraju Moravcsik i Majone. Glavne značajke demokracije su institucionalno uspostavljeni postupci koji reguliraju, natjecanje za kontrolu nad političkim autoritetom, na temelju vijećanja, gdje je gotovo svim punoljetnim građanima dopušteno sudjelovanje u izbornom mehanizmu gdje iskazane preferencije nad alternativnim kandidatima određuju ishod, na takav način da vlada odgovara većini ili što

⁴¹ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 544-546

većem broju. Mnogi, iako ne svi, demokratski teoretičari smatrali bi da su ishodi važni pri procjeni takvih institucija.⁴²

Hix i Follesdal (2006: 548) smatraju da se za procjenu institucija mora znati više o tome mogu li one postići određene rezultate. Također navode da moraju znati o vjerojatnim, najmanje vjerojatnim ili tipičnim ishodima, uključujući formativne i strateške učinke institucija na strategije i preferencije. Stoga se ne mogu pozivati samo na prezentaciju rezultata politike, već također moraju uzeti u obzir njihovu tendenciju da pouzdano odgovaraju s vremenom, u usporedbi s alternativnim aranžmanima. Moraju također znati postoje li mehanizmi koji će pouzdano nastaviti osiguravati prihvatljive ishode na načine koji pružaju presudnu pouzdanost. To naravno ne znači da ustavi određuju sve, već da izbor ustavnih pravila utječe na pregovaračke pozicije u demokratskim postupcima odlučivanja. Davanje poticaja i arena opozicijama za organiziranje i izražavanje njihovih stavova važno je kako bi se osiguralo da građani razumiju razlike između sadašnje vlasti i političkog poretka. Ako građani ne mogu odrediti alternativne vođe ili programe rada, za njih je teško utvrditi jesu li vođe mogli bolje ili utvrditi tko je odgovoran za politike. Aktivne oporbene stranke u parlamentu s zastupljenim mnogim pogodenim strankama i nadzor medija presudni su za takvo utvrđivanje činjenica, pažnju i procjene. Za ove su prednosti potrebna sloboda udruživanja i informiranja, kao i stvarni prostori za formuliranje i osporavanje dnevnog reda i izbora politika. Kako je EU trenutno zamišljena, nema mjesta za predstavljanje suparničkog skupa kandidata za vodstvo i rivalskog programa politike. To se razlikuje od rastućeg osjećaja „anti-EU“ (Follesdal, Hix 2006: 548) u mnogim državama članicama, koji se često predstavlja kao oporba uspostavljanju EU-a. Ali, takve se stranke i pokreti protiv EU ne suprotstavljaju samo trenutnoj političkoj ravnoteži na europskoj razini, već zagovaraju reformu korijena i grana ili čak ukidanje sustava EU. Zapravo, upravo zato što ne postoji vidljiva kvazi-službena „oporba“, građani ne mogu razlikovati protivljenje trenutnom režimu politike EU-a i protivljenje sustavu EU-a u cjelini.

Natjecateljski izbori su presudni za postizanje politika i izbora službenika koji odgovaraju preferencijama građana. Izborna natjecanja daju poticaj elitama da razvijaju ideje suparničke politike i predlažu suparničke kandidate za politički ured. Ova identifikacija novih alternativa ključna je: „definicija alternativa je vrhovni instrument moći“ (Follesdal, Hix 2006: 549). Natjecanje između stranaka s različitim platformama koje izražavaju alternativne, pomalo dosljedne, pojmove od javnog interesa i javne politike pomaže biračima da shvate koji se

⁴² Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 547

izbor može donijeti i daje im neke alternative. Što se tiče EU, politike bi mogle biti u interesu građana kada se prvo dogovore, ali bez izborne konkurenčije malo je poticaja za Komisiju ili vlade da promijene te politike kao odgovor na promjene u preferencijama građana. Primjerice, kreatori politike EU-a pokušavaju se uhvatiti ukoštac sa strukturnom reformom europskog gospodarstva, za koju se čini da se svi slažu da je treba riješiti na europskoj razini. Trenutno to nije uočljivo za europske glasače, iako su distributivne i redistributivne posljedice bilo kakvih strukturnih reformi potencijalno velike. EU ima instrumente politike za uvođenje reforme tržišta rada u Europi. Na primjer, Komisija bi mogla predložiti direktivu koja usklađuje pravila o zapošljavanju i otpuštanju radnika za mala i srednja poduzeća. Međutim, takav bi prijedlog bio politički eksplozivan, jer bi to podrazumijevalo radikalni pomak sa statusa quo za većinu država članica. Kao rezultat toga, vlade su pokušale potaknuti jedna drugu da uvedu reforme tržišta rada kroz "mekši" postupak "otvorene metode koordinacije" (Follesdal, Hix 2006: 549) . No, suočene s utvrđenim interesima protiv reforme tržišta rada, domaće političke stranke nemaju poticaj da slijede neformalne sporazume postignute putem OMC-a ili da djeluju jednostrano. U ovom je slučaju problem za EU je u tome što je malo ili nimalo sredstava za poticanje europske rasprave o strukturnoj reformi europskog gospodarstva koja se mogu hraniti i mobilizirati političku oporbu.

Političko natjecanje je ključno sredstvo za stvaranje mišljenja. Konkurenčija potiče političku raspravu, koja zauzvrat promiče formiranje javnog mnijenja o različitim političkim opcijama. Političke rasprave, uključujući raspravu o najboljim sredstvima i ciljevima politike, svojstveni su nusproekt izbornog natjecanja. Bez takvih rasprava birači ne bi mogli oblikovati svoje sklonosti prema složenim političkim pitanjima. Izorno osporavanje tako ima snažan formativni učinak, promičući postupnu evoluciju političkih identiteta. Na primjer, u povijesti američke i europske demokracije, zamjena lokalnog identiteta nacionalnim identitetom dogodila se procesom i operacijom masovnih izbora i stranačke konkurenčije. U EU, umjesto da pretpostavlja da je europski demos preduvjet istinske demokracije EU, europski demokratski identitet mogao bi se oblikovati kroz praksu demokratskog natjecanja i institucionalizirane suradnje. U tom kontekstu, razmatraju se Moravcsikove tvrdnje da širenje sudjelovanja vjerojatno neće prevladati apatiju, budući da je „zakonodavna i regulatorna aktivnost EU-a obrnuto povezana s istaknutošću pitanja u svijesti europskih glasača“. Ova apatija će se vjerojatno promijeniti ako mediji i političke stranke počnu tvrditi da odluke EU utječu na visoko istaknuta pitanja kao što su pružanje zdravstvene zaštite, obrazovanje, zakon i red, mirovine i politika socijalne sigurnosti te oporezivanje. Poveznice između domaćih politika i institucionalnog dizajna EU-a mogu biti „mnogima nejasne, čime bi se to pitanje

depolitiziralo“, ali, pojačano političko osporavanje vjerojatno bi se bavilo - i osporavalo prirodu - takvih veza ili njihov nedostatak. Moravcsik drži da je formalni popis nadležnosti EU-a vrlo važan za procjenu je li demokratsko osporavanje primjeren. Sigurno da relevantni pojmovi normativne procjene nisu formalni popis kompetencija, već utjecaj na građane. Takve tvrdnje o utjecajima predmet su demokratskog suprotstavljanja - a otuda i slojevitosti. Moravcsik je možda u pravu da su aktivnosti EU ograničene na program politike usredotočen na prekogranične gospodarske aktivnosti, s malim proračunom koji treba pokrenuti. Ipak, nacionalni političari ponekad tvrde da su im ruke vezane, ostavljajući puno prostora za dvostupansku diplomaciju. Takve i druge tvrdnje pojavljuju se i uglavnom se testiraju demokratskim institucijama. Veze mogu ostati nejasne, ali teško da su nesporne ili nisu uočljive.⁴³

Središnje slabosti Moravcsikinog i Majoneova demantiranja demokratske deklaracije EU-a su da politike EU trenutno imaju velike distribucijske posljedice, čineći čisto jedinstven argument Pareto-poboljšanja nedovoljnim. Niska istaknutost političkih pitanja nije opravданje za nikakvu demokraciju, sve dok to jednakom mjerom nije rezultat nedostatka demokratske arene za osporavanje. Trenutno postoji nekoliko ustavnih i institucionalnih obilježja koja EU izoliraju od političke konkurenčije. Najvažnije je da ne postoji izborni nadmetanje za političko vodstvo na europskoj razini ili osnovni smjer agende politike EU. Predstavnici na razini EU biraju se, pa ih se formalno može izbaciti. Međutim, procesi izbora nacionalnih političara, pa čak i članova Europskog parlamenta, nisu prepirke oko sadržaja ili usmjerenja politike EU. Nacionalni izbori odnose se na unutarnja politička pitanja, gdje se rijetko raspravlja o politikama različitih stranaka o pitanjima na dnevnom redu EU. Slično tome, kao što je već rečeno, izbori za Europski parlament zapravo nisu o Europi, već su to "nacionalna natjecanja drugog reda". Nacionalne stranke vode se protiv njih na nastupima nacionalnih vlada, s manjim odazivom nego na nacionalnim izborima, pa su ih tako pobijedile oporbene i prosvjedne stranke. Dakle, ni u jednom trenutku glasači nemaju priliku birati između suparničkih kandidata za izvršne vlasti na europskoj razini. Referendumi o pitanjima EU, poput članstva u EU ili ratifikacije novog Ugovora o EU, imaju bolji rezultat od nacionalnih izbora ili izbora za Europski parlament u smislu omogućavanja biračima da izraze svoje sklonosti prema EU. Međutim, problem s referendumima je taj što oni dopuštaju glasačima samo da izraze svoje stavove o izoliranim temeljnim ustavnim pitanjima, a ne o određenom sadržaju politike unutar određenog ustavnog statusa quo. Referendumi su stoga neučinkoviti

⁴³ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 550-551

mehanizmi za promicanje pojedinačno demokracija na europskoj razini, u smislu stranačke organizacije i natjecanja u Europskom parlamentu. Ovlasti stranaka u Europskom parlamentu razvijale su se, u smislu njihovog utjecaja na ishode politike, kako su rasle ovlasti samog Parlamenta, tako i njihova kontrola nad resursima unutar Europskog parlamenta. Stranke u Europskom parlamentu i vlade u Vijeću mogu vrlo dobro odraziti različite stavove birača koje zastupaju o spornim pitanjima. Međutim, bez izbornog nadmetanja povezanog s političkim ponašanjem u tim institucijama EU-a nemoguće je da glasači kazne europarlamentarce ili vlade zbog toga što su glasali na „pogrešan način“. Otvaranje vrata za daljnje suprotstavljanje, kako bi se omogućila veća povezanost biračkih sklonosti s koalicijama i usklađivanjem u institucijama EU-a, možda neće zahtijevati masovnu ustavnu reviziju.⁴⁴

Ako se demokracija odnosi samo na usklađivanje sadašnjih sklonosti birača s rezultatima politika, teško je objasniti što nije u redu s EU-om. Međutim, postoji široka suglasnost između demokratskih teoretičara da su sklonosti građana koje su bitne one koje imaju šanse stvoriti se ili izmijeniti u arenama političkog osporavanja te da su najvažnije institucije koje pouzdano osiguravaju da politike odgovaraju tim preferencijama, a ne podudaranje sretnom slučajnošću. Stoga je jedan važan izazov stvoriti institucije koje pružaju takve mogućnosti i odgovor. Čini se da se endogenošću sklonosti birača, iako prepoznata i zapravo prepostavka u mnogim normativnim demokratskim teorijama koje se tiču legitimite demokratskih uređenja, rješava na manje prihvatljiv način na europskoj nego na domaćoj razini. Konkretno, autori (Follesdal, Hix 2006: 556) predlažu da bi nas nedostatak stranačke konkurenциje i drugih nedostataka u vezi s političkom javnom sferom trebao učiniti opreznijim prema Moravcsikovim i Majoneovim optimističnim zaključcima. Puno će teže biti pretpostaviti da su politike EU samo - ili bi trebale biti - zaokupljene Paretovim poboljšanjem jedinstvenog rješenja ako su takve tvrdnje podvrgnute javnom političkom nadzoru od strane različitih političkih stranaka koje imaju što dobiti uvjeravanjem glasača u suprotno. Demokratska prepiska u pogledu nadnacionalnih usklađivanja i koalicija duž lijevo-desnih linija počela se pojavljivati i u Vijeću EU-a i u Europskom parlamentu. Ono što još uvijek nedostaje jest veza između ovog razvoja događaja i podjela u EU-ovom društvu u cjelini, u smislu potencijalnih pobjednika i gubitnika potencijalnih političkih agendi. To možda čak i ne zahtijeva temeljnu reformu ugovora iz EU-a. Sve što bi moglo biti potrebno jest da se političke elite obvezu otvoriti vrata za veću politizaciju dnevnog reda EU. Izbori za Europski parlament još bi neko vrijeme bili prvenstveno drugoga reda. No, ako postoje novi poticaji za

⁴⁴ Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS, str. 551-553

vođe nacionalnih stranaka da se natječu u tim natjecanjima o pitanjima na europskoj razini, a ne isključivo o nacionalnim brigama, s vremenom bi se koalicije i usklađivanja između nacionalnih i europskih aktera s vremenom počele učvršćivati. Sve u svemu, doprinos Majonea i Moravcsika treba pozdraviti. Autori se ne slažu se sa svim njihovim tvrdnjama, međutim, dijele njihovo oduševljenje odbacivanjem apstraktnih normativnih tvrdnji u korist pažljivog normativnog obrazloženja i procjene empirijskih dokaza.

2.3. *Mathis Porchez- Sporni demokratski deficit Europske unije*

Porchez u svome članku⁴⁵ navodi da sve dok prepostavljamo da se predstavnička demokracija temelji na izborima, Europsku uniju treba smatrati jednom, s tim da se izravni izbori za Europski parlament održavaju svakih pet godina. Međutim, samo ovaj argument ne uvjerava sve. Zapravo, Europsku uniju kritiziraju zbog svog "demokratskog deficit" od 1979. godine, kada je David Marquand prvi put upotrijebio taj izraz. Porchez razmatra različite kritike o "demokratskom deficitu" i objašnjava zašto je upitno kritizirati EU. Demokratska su pitanja postala vidljiva zahvaljujući Jedinstvenom europskom aktu (1987.) i Maastrichtskom ugovoru (1992.), budući da su ti sporazumi prenijeli političku moć nacionalnih država na europsku organizaciju. Kübra Dilek Azman tvrdi da je ovaj „prijenos političkih odluka i izdvajanja s nacionalne na europsku razinu oslabio demokratski utjecaj i kontrolu na nacionalnoj razini, a da nisu kompenzirali jednako snažne demokratske institucije i procesi na europskoj razini“. Kako bi riješili kritike, europski su akteri odlučili politizirati način rada Europske zajednice, izravnim izborima zastupnika u Europskom parlamentu koji su organizirani 1979., dok je Ugovorom iz Maastrichta povećan utjecaj Europskog parlamenta uspostavljujući postupak suodlučivanja koji ovlašćuje Parlament da bolje sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku. Osiguralo je da ako se Europski parlament ne složi s nekim aktom zakona koji je ograničen popis tema, zakon ne može biti usvojen. Iako su te reforme demokratizirale Europsku uniju davanjem više moći ljudima kroz Parlament, njihov je utjecaj ograničen jer je moć ove institucije ostala ograničena. Države članice ostaju glavni akteri uz institucije na čelu s neizabranim stručnjacima, poput Europskog suda pravde, za koje se kritikuje da nisu reprezentativni.

⁴⁵ Porchez, Mathis 2018, The questionable democratic deficit of the European union, datum pristupa 03.04.2020., <https://www.thenewfederalist.eu/the-questionable-democratic-deficit-of-the-european-union?lang=f>

Iza institucionalne kritike, u posljednje vrijeme pojavila se još jedna kritika. Povezana je s činjenicom da od 1999. izlaznost na europskim izborima nikada nije prešla 50%. Ovaj problem navodi autora na misao da Europska unija više nije bitna za većinu građana i postavlja pitanje: u kojoj je mjeri politička organizacija demokratska ako je ne podržavaju njezini građani? Kako bi se uhvatili u koštac s tim problemom, europski su akteri predložili uspostavu aktivnije demokracije promičući transparentnost. Preciznije, usvojeni su zakoni od 1999. do 2001. godine koji su učinili javno objavljivanje radnih dokumenata i izvještaja sa sastanaka obveznim radi podizanja svijesti građana. Lisabonskim ugovorom uvedena je Europska građanska inicijativa (ECI) koja građanima EU omogućava izravno sudjelovanje u razvoju EU politika. Autor vjeruje da bi kritika EP-a mogla biti pretjerana. Najjednostavniji način da se to pokaže je usporedba Europske unije s nacionalnim demokracijama. Činjenica da se europske zemlje poput Francuske suočavaju s istim problemom koji se tiče slabe izlaznosti na izborima i da njihove institucije poput pravosuđa nisu birane, dovodi u pitanje točnost kritika "demokratskog deficit". Šire gledano, postoje mnoge druge sličnosti između institucija Europske unije i nacionalnih demokracija. Prvo, poput nacionalnih demokracija, Europsku uniju politički predvode izabrani predstavnici. Drugo, Europska unija, poput nacionalnih demokracija, ima sustav „checks and balances“ između institucija poput Parlamenta, Komisije, Vijeća ili Europskog suda pravde. Nапослјетку, Europskom unijom vlada zakon i demokratske vrijednosti koje uključuju slobodu govora, narodni suverenitet i opći interes ili drugim riječima vrijednosti koje karakteriziraju svaku nacionalnu demokraciju. Autori poput Andrewa Moravcsika i Antoinea Vauchenza inzistiraju na tome da se europska demokracija ne uspoređuje s nacionalnom demokracijom, dok Mathis Pochez tvrdi da bismo trebali uzeti u obzir činjenicu da je EU sui generis entitet jer nije država niti obična međunarodna institucija.

2.4. Kubra Dilek Azman- Problem „demokratskog deficit“ u Europskoj uniji

Autorica Kubra Dilek Azman tvrdi da se akademska literatura o pitanju demokratskog deficit u EU izjašnjava na dva suprotna argumenta. Argument većine je da u EU postoji

demokratski deficit; manjina pak odbacuje ovaj argument.⁴⁶ Rasprava o demokraciji u Europskoj Uniji djeluje prilično nejasno. Njegova nejasnoća proizlazi iz činjenice da EU predstavlja jedinstveni slučaj. EU se razvila kao organizacija sui generis. EU ima nadnacionalne institucije poput Europskog parlamenta, Europske komisije, Europske središnje banke i Europskog suda pravde. Iz tog je razloga EU daleko od toga da bude klasična tvorba nacionalnih država. Glavno je pitanje ove studije potražiti i analizirati razloge i točke kritika protiv EU u smislu demokracije. U tom smislu, glavno i kritično pitanje je koncept demokratskog deficita. Međutim; rasprava o demokraciji o EU čini se prilično nejasna. Njegova nejasnost proizlazi iz činjenica da EU predstavlja jedinstven slučaj. EU je evoluirala kao organizacija sui generis. Problem je treba li EU smatrati međunarodnom organizacijom suverenih država i treba li se EU promatrati kao savezna država. U svakom slučaju, pitanje kako bi proces donošenja odluka mogao biti demokratskiji pod tim uvjetima. Prema Marcusu Hörethu, pitanja koja se tiču demokratskog legitimiteta postala su vidljivija Jedinstvenim europskim aktom i Maastrichtskim ugovorom. Ti su ugovori forsirali prijenos političkih odluka s nacionalne na europsku razinu. To je oslabilo demokratski utjecaj i kontrolu na nacionalnoj razini, a da ih nisu dočekale jednako snažne demokratske institucije i procesi na europskoj razini.

Kako bi što bolje razumjeli demokratski deficit, bitno je objasniti pojam demokracije. Riječ "demokracija" potječe od grčke riječi demokracija koju su stvorili demos što znači "ljudi" i kratos što znači "vlast". Prema Robertu Dahlu, temeljni demokratski princip za potpuno i apsolutno liberalnu demokraciju su pravo glasa, pravo izbora, slobodni i pošteni izbori, sloboda udruživanja, sloboda izražavanja, alternativni izvori informacija. U svojoj srži i u svom najjednostavnijem obliku demokracija zahtijeva da ljudi trebaju imati pravo izbora onih koji im upravljaju i načelo da se glas svake osobe treba brojati jednako glasu druge osobe. Robert Dahl identificira tri vala transformacije demokracije: prvi val obuhvaća grčke gradove-države gdje su ljudi sudjelovali u donošenju zakona i administraciji. Drugi val je "model nacionalne države demokracije", a treći i posljednji val transformacije demokracija je inzistiranje na procesu "transnacionalne demokracije". Francis Fukuyama tvrdi da se možda približavamo "četvrtom valu" demokracija sa slučajem Europske unije. EU je idealan tip i primarni primjer za ovu raspravu jer je to novi tip političkog sustava unutar tradicionalne parlamentarne demokracije. U kontekstu isprepletenih odnosa između EU-a, Vijeće, Komisija

⁴⁶ Azman, Kubra Dilek 2011, The problem of democratic deficit in the European Union, International Journal of Humanities and Social Science, Vol 1

EU i Europski parlament razvili su vlastiti sustav demokracija pri čemu se u znanstvenoj literaturi to naziva „europeizacija demokracije“. EU je nadnacionalna tijelo i njegova demokracija je drugačija od ostalih demokracija.

Autorica prelazi na objašnjavanje demokratskog deficit-a pri čemu navodi da se koncept demokratskog deficit-a koristi u akademskim krugovima za konotiranje i rješavanje različitih pitanja. Osim toga, razni učenjaci prisvojili su koncept kako bi označili različita pitanja i probleme. Upotreba riječ "deficit" daje negativnu konotaciju. Wincott sugerira da postoje dva različita načina interpretacije riječi "deficit". Prva interpretacija temelji se na „premalo demokracije“, dok se drugo temelji na „pretjerano zasjenjenoj demokraciji“. Rječnik definira deficit: "kao manjak u iznosu, nedostatak ili umanjenje funkcionalne sposobnosti. Dakle, demokratski deficit u EU znači nedostatak ili odstupanje između "onoga što jest" i "što bi trebalo biti" u smislu demokracije u EU. Izraz "demokratski deficit", u povjesnom kontekstu, prvi je koristio David Marquand. Marquand je koristio "demokratski deficit" za opisivanje slabosti demokratskog legitimite institucija Europske zajednice u 1970-im. Od Jedinstvenog europskog akta i Ugovora o Europskoj uniji, prisilno premještanje političke odluke i izdvajanja s nacionalne na europsku razinu oslabili su demokratski utjecaj i kontrolu na nacionalnoj razini bez da to nadoknade jednako snažne demokratske institucije i procese na europskoj razini.

Prema autorici neki od razloga zašto EU pati od demokratskog deficit-a su sljedeći: Europska komisija je neizabrana institucija koja uživa u prevelikoj političkoj moći. Iako ne uzima legitimitet od ljudi, on ima značajnu i učinkovitu ulogu u procesu donošenja odluka. Iako je EP jedino izabrano tijelo, ono se kritizira zbog neravnoteže između reprezentacije i moći. Parlament EU ima relativno manju snagu u donošenju zakona u odnosu na Komisiju EU. Previše je prenošenje ovlasti stručnjacima i birokratima gdje se opsežne aktivnosti lobiranja ponekad se smatraju nelegitimnim. Europska komisija nije odgovorna za svoje odluke. To dovodi do neslaganja javnosti prema EU i apatiju prema institucijama EU, izborima i drugim pitanjima. Pitanje legitimite sastoji se od dvije vrste pristupa na razini EU. Prvo, legitimitet dolazi putem izravno izabranog Europskog parlamenta i proturječnih pristupa koji se bave legitimitetom EU gdje dolaze neizravno birani nacionalni predstavnici u Vijeću i u Europskom vijeću.

2.5. *Sophia Russack- Europska parlamentarna demokracija: koliko reprezentativna?*

Prema autorici Russack⁴⁷ reprezentativna demokracija u EU na više razina upravljanja uključuje nacionalnu, kao i razinu EU. Nacionalni parlamenti utječu na razvoj sustava predstavništva na EU razini. EU je uspostavila sustav demokratskih upravljačkih institucija na EU razini, s EP kao prvom i jedinom neposredno izabranom nadnacionalnom skupštinom u svijetu.

Eurostranke i političke skupine usko surađuju. Njihov odnos međusobno je sličan odnosima stranke i parlamentarne frakcije na nacionalnoj razini. Ove političke skupine nikada ne pokazuju isti stupanj stranačke discipline kao što je to uobičajeno nacionalnoj razini. Znamo da neke skupine pokazuju više stranačke discipline, neke skupine pokazuju manje. Kad je riječ o odlučivanju zastupnika Europskog parlamenta, igra se različita dinamika: ne samo stranačka pripadnost, ali i osobna preferencija, nacionalnost, kao i institucionalni interes. Koalicije su stoga manje krute na razini EU.

Na samom početku Europske integracije, samo Vijeće i Komisija imali su ovlasti odlučivanja, budući da je „zajednička skupština“ (sastavljena od 78 imenovanih parlamentaraca izabralih iz šest država članica), koje su se na svom prvom zasjedanju 1958. godine preimenovale u "europske Parlamentarna skupština ", samo je posjedovala savjetodavne kompetencije. Stoga, institucionalna ravnoteža se koristila za počivanje samo u tandemu Komisije i Vijeća i dugo vremena je imala EP malo je relevantno u procesu kreiranja politika. Ne samo da je EP ojačan kao institucija, već su i veze između Komisije i EP pooštene kako bi pojačale demokratsku kontrolu nad izvršnom upravom i osigurali legitimitet.

Unatoč značajnom porastu moći u smislu zakonodavne procedure i proračuna pitanja, kao i u vršenju nadzora nad izvršnom upravom, EP nema pravo na inicijativu, pravo na prijedlog novog zakonodavstva. Prema Ugovoru, jedino pravo pokretanja zakonodavnih prijedloga ima Europska komisija. Parlament ima "neizravno pravo na inicijativu", s pravo pozvati Komisiju da predloži zakonodavstvo, koje, međutim, ne stvara obveza Komisije da to učini. Na nacionalnoj razini, vlade i parlamenti su ovlašteni da predlažu zakone. Nepostojeće pravo

⁴⁷ Russack, Sophia 2019, EU parliamentary democracy: how representative?", CEPS Policy Insights

predložiti nove zakone najvažniji je nedostatak moći EP-a u usporedbi s nacionalnim parlamentima.

Zastupnici se biraju s nacionalnih lista. EU Ugovorima se predviđa da se izbori za EP održavaju „u skladu s ujednačenom procedurom u svim državama članicama. Međutim, jedina obveza država članica je upotreba nekog oblika proporcionalnog izbornog sustava. Glasači mogu birati između kandidata iz iste političke stranke. Sustavi usmjereni na stranke dopuštaju samo biračima da biraju između unaprijed postavljenih popisa kandidata predstavljeni od stranaka. Kao rezultat ove raznolikosti izbornih zakona i organizacije, izbori za EP mogu se opisati kao 28 nacionalnih izbora, a ne kao transnacionalni izbor. Da bi se to promijenilo, pojavila se ideja o uvođenju liste koja bi sadržavala kandidate koji se biraju u jedinstvenoj izbornoj jedinici koja je formirana s čitavog teritorija Europske unije. To bi olakšalo glasanje za kandidate u državama članicama i pravo građanima za dva glasa: jedan za svojoj nacionalnoj ili regionalnoj izbornoj jedinici, a drugi EU.

Trendovi glasovanja mogu biti objašnjeni s tri glavna pitanja. Prvo, na europskim izborima je manje na kocki što rezultira u manje politiziranim kampanjama i manju angažiranosti birača. Drugo, zato što je manje na kocki, glasači imaju manje poticaja da glasaju strateški (glavom), ili prema svojoj ideološkoj ideji sklonosti ('srcem'), ali umjesto toga glasaju u vidu protesta (s čizmom). Treće, nacionalno, stranke na vlasti kažnjavaju se jer razočaraju birače nego stranke u opoziciji. Očekivalo se da će izbori za EP 2014. biti drugačiji zbog uvođenja postupka Spitzenkandidata (vodeći kandidat), ali se rezultati nisu toliko razlikovali od rezultata prethodnih izbora.

Eurostranke i odgovarajuće političke skupine u EP su skup mnogih nacionalnih stranaka, a ne istinske transnacionalne stranke. To stranačke skupine jedva imaju vidljivost glasača na nacionalnoj razini. Stranke nemaju poticaj da se odnose na daleku nepoznatu politiku EU. Drugo, izbori za EP nisu toliko bitni za nacionalne elite. Pitanje tko će sjediti u sljedećoj državnoj vladi uvijek će biti važnije. Stoga, puno manje vremena i truda (i novac) ulaze se u kampanje za izbore za EP od onih nacionalnih. Treće, čini se da raste razdvajanje između nacionalnih stranaka i eurostranaka. Euroskeptici su posebno izmjenjivali svoje grupe u svakom zakonodavnom mandatu do sada, što otežava glasačima razumijevanje funkciranja EP u širem smislu.

Na nacionalnoj razini, ravnoteža snaga u parlamentu određuje sastav vlade. Na razini EU nije tako. U prvom redu je pitanje tko će sjediti u Europskom parlamentu, a ne tko će 'vladati'. Među političkim skupinama nalazimo izgradnju koalicije. Komisija se ne može pouzdati u

većinu EP-a na isti način kao što se nacionalne vlade mogu osloniti na svoje parlamentarne većine. U prošlosti je takozvana velika koalicija EPP-a i S&D-a uvijek uspjela dobiti većinu mjesta, što znači da su njih dvoje mogli samostalno donijeti zakonodavstvo.

Birači se koriste izborima da bi izrazili potporu nacionalnoj stranci ili ih koristili za kažnjavanje nacionalne vlade. Jedna novost u bliskoj prošlosti bilo je uvođenje sustava Spitzenkandidata. Na izborima za 2014., većina stranačkih skupina imenovala je Spitzenkandidata slažeći se da bi kandidat iz stranke koji osvoji najviše mjesta na izborima postati predsjednik Europske komisije. Do tada Europsko vijeće nominiralo je svog kandidata iza zatvorenih vrata. Ovaj je postupak prepisan iz nacionalnih parlamentarnih sustava (posebno njemačkog), u kojem građani ne biraju izravno šefa države, već članove parlamenta - koji zauzvrat bira šefa izvršne vlasti. Da bih dao određenu izbornu sigurnost, dotične stranke najavljuju kandidate da predvode svoje liste uz obećanje da će ta osoba biti izabrana za šefa vlade u slučaju izborne pobjede. Postupak vodećeg kandidata dobar je primjer postojeće nacionalne institucionalne prakse primijenjene na razini EU. Ideja je da različiti kandidati pokrenu paneuropsku izbornu kampanju kako bi to postigli predstaviti se građanima u svim državama članicama i predstaviti položaj na razini EU političke skupine. Personalizacija kandidata općenito može poboljšati izbore informiranjem i mobiliziranjem birača. Međutim, ovaj sustav nije imao nikakvog opipljivog učinka. Kao što je već spomenuto, odaziv birača je bio pogoden sveukupno nisko i istraživanje je pokazalo da glasači uglavnom nisu bili svjesni svoje odgovornosti. Svijest o neizravnoj podršci za jednog kandidata bila je najviša u Luksemburg, Francuska i Njemačka (74,8%, 63,3% i 60% respektivno). Svjesnost je bila značajno niži u sjevernim i istočnim zemljama (u prosjeku 35,2%), s najnižom razinom znanja u Velikoj Britaniji, sa 13,9%. Neočekivano, ovo istraživanje pokazuje da je znanje specifično kandidata je bilo najviše u matičnim zemljama (ključnih) kandidata: oko 55% birača u Luksemburg i 25% u Njemačkoj i Belgiji mogli bi imenovati jednog ili više kandidata. Međutim, u ostalim zemljama članicama prosjek je bio 8,2%. Dakle, sustav Spitzenkandidat nije imao pozitivnog učinka na izlaznost, stoga se pokazalo da nije u mogućnosti poboljšati ni reprezentativnost ni odgovornost EP-a. Dakle, sustav nema demokratski uspjeh; jedini učinak koji je potaknuo bio je institucionalne prirode, jer je EP uspješno ojačao svoj utjecaj na odabir predsjednika Komisije i time malo izmijenio EU međuinstitutionalna dinamiku. Spitzenkandidat sustav zapravo ne pomaže u zatvaranju jaza između zakonodavne i izvršne vlasti, također zato što je sam sustav institucionalno nelogičan: postupak odnosi se samo na predsjednika Komisije, a ne i na cijelu izvršnu vlast - na imenovanje ostalih članova kolegija "Propust", koji dodatno pokazuje primjer između

zakonodavne i izvršne vlasti, činjenica je da kandidati koji se kandidiraju za predsjedništvo Komisije nisu dužni kandidirati se na izborima za EP.

U usporedbi s nacionalnim parlamentima, te postupkom Spitzenkanididata kao načina izbora predsjednika Europske komisije, Europski parlament izrazito je proširio područje odgovornosti značajne ovlasti u vezi s proračunom EU, donošenjem zakona, kao i kontrolom izvršne vlasti. Unatoč rastućem značaju ove institucije, izbori za Europski parlament i dalje pate od tradicionalnog fenomena nacionalnog izbora drugog reda, a to je karakterizirano niskom izlaznošću. To je trend koji se događa od prvih neposrednih izbora 1979. godine, oslanjajući se na iskustvo iz 2014. DNK EP-a značajno se razlikuje od nacionalnog parlamenta. Spitzenkandidat sustav uveden je radi poboljšanja reprezentativnog karaktera EP, ali ostao je bez učinka, jer nije povećao vidljivost izbora za EP ili stvorio veću izbornu vezu. Njegov nedostatak uspjeha dodatno pokazuje zijevanje između EU i njenih građana.

2.6. *Manfred Weber- Pet načina popravka europske demokracije*

Čelnik Europske pučke stranke u Europskom parlamentu, u svome članku daje pet načina kako bi se europska demokracija mogla popraviti⁴⁸: Parlament bi trebao inzistirati na stvarnom pravu zakonodavne inicijative, u čemu uživaju svi nacionalni parlamenti. To ne mora zahtijevati izmjene ugovora - samo što je novoizabrani predsjednik Europske komisije suglasan provesti svaku odluku donesenu većinom glasova u Parlamentu. Samo ako Europljani znaju da ih se čuje, osjećat će se kao da pripadaju Europi. Parlament bi trebao utvrditi zakonodavnu agendu Europske komisije. Njegov mandat mora biti određen prioritetima za koje su suglasne proeuropske političke snage parlamenta. Želimo izmijeniti način na koji radimo s Europskom komisijom kako bi ona postala politička. Svake godine Europski parlament i Europska komisija trebali bi se, na temelju razgovora s glavnim skupinama Europskog parlamenta, dogovoriti o konkretnim projektima na koje će se Europska komisija usredotočiti. Oni bi trebali odražavati prioritete konstruktivnih snaga u Europskom parlamentu. Parlament mora ojačati svoje ovlasti nadzora i istrage - osiguravajući da nadgleda ne samo rad Komisije nego i projekte koje provode nacionalne vlade koristeći

⁴⁸ Weber, Manfred 2019, Five ways to fix European democracy, datum pristupa 03.04.2020., <https://www.politico.eu/article/five-ways-to-fix-european-democracy-eu-policymaking-parliament/>

EU sredstva. Mora se potaknuti Komisiju za smanjenje birokracije kako bi se koncentrirale inicijative koje se najbolje mogu provesti na europskoj razini. Vrijeme je da se uspostavi obvezujući postupak koji će regulirati način na koji će Parlament i Vijeće birati sljedećeg predsjednika Europske komisije, uzimajući u obzir rezultate sljedećih europskih izbora 2024. godine. Europski građani zaslužuju priliku birati šefu izvršne vlasti - i ne odrediti njezino vodstvo tajnim igramu moći iza zatvorenih vrata.

2.7. Šest ideja oživljavanja europske demokracije

Skupina autora tvrdi da postoji najmanje šest konstruktivnih, praktičnih načina na koje europski čelnici mogu započeti jačanje europske demokracije. Te ideje imaju za cilj pomoći institucijama EU-a da se povežu i koriste reforme za olakšavanje paralelnih nacionalnih i subnacionalnih demokratskih poboljšanja.

Šest ideja koje autori navode u ovom članku su⁴⁹:

1. Izraditi snažan demokratski narativ protiv porasta neliberalnih vrijednosti.
2. Uspostaviti demokratski način izbora europskih lidera.
3. Poticati nadnacionalni oblik europske stranačke politike.
4. Poboljšati izravne konzultacije s građanima i demokratsko sudjelovanje.
5. Prihvati pozitivniji pristup digitalnoj demokraciji koji ne samo da upravlja rizicima novih tehnologija, već i iskorištava njihov potencijal.
6. Pojačati sudjelovanje javnosti obnovljenom Europskom građanskom inicijativom.

Slijedi objašnjenje za svaku ideju:

1. Sile koje ugrožavaju europsku demokraciju uređuju svoj dnevni red učinkovitije od onih koji se bave zaštitom demokratskih vrijednosti. EU se mora vratiti osnovama i razviti učinkovit narativ temeljen na temeljnoj potpori demokratskim inovacijama, a

⁴⁹ Youngs, Richard; Boucher, Stephen; Butler, Israel; De Groot, Maarten; Lironi, Elisa; Russack, Sophia; Stratulat, Corina; Zacharzewski, Anthony 2019, Six ideas for rejuvenating European democracy, datum pristupa: 05.04.2020., <https://carnegieeurope.eu/2019/11/06/six-ideas-for-rejuvenating-european-democracy-pub-80279?fbclid=IwAR07oVRqMxUP6C-8gHBSILoiR0IlbJUDICDheMmeugvOEy3aqHbT3XIJAr4>

ne samo institucionalnim promjenama. Autoritarne narative često su u osnovi zasnovane na strahu. Političari s autoritarnim planovima izazivaju javni sukob oko temeljnih prava, vladavine zakona i demokratskog pluralizma. Da bi se stvorio kontrast s takvim autoritarnim narativima, progresivni narativi trebali bi odgovarati vrijednostima poput tolerancije i pluralizma. Ovakve poruke stvaraju podršku uzrocima poput demokracije, građanskih sloboda, jednakosti i zaštite okoliša. Posljednjih godina dominantni stil komuniciranja europskih organizacija civilnog društva koje promiču demokratske i liberalne uzroke pokazao je tri slabosti. Prvo, akteri civilnog društva imaju tendenciju da se sami služe činjenicama kako bi podržali svoje poruke. Drugo, civilno društvo često pojačava uređaje za negativno uokvirivanje koji koriste autori, npr. kada autori tvrde da se događa izbjeglička kriza, tipičan odgovor civilnog društva okreće se oko dokazivanja da ne postoji takva izbjeglička kriza. Treće, organizacije civilnog društva često koriste nejasnu terminologiju koju javnost ne može lako shvatiti. Reformatori moraju biti u stanju razbiti složene koncepte na jednostavnije uređaje za uokvirivanje i metafore koje javnost može intuitivno razumjeti. Novi fond Komisiji daje nove ovlasti za izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva za sudjelovanje u kampanji i komunikacijskom radu za promicanje demokracije, temeljnih prava i vladavine zakona. Novi pristupi koje treba razmotriti uključuju obuku komunikacijskog osoblja u organizacijama civilnog društva, podršku zajednicama praktičara i financiranje izrade vodiča i kompleta alata, kao i uspostavljanje komunikacijske agencije za pružanje stalne pomoći civilnim akterima. Pored pomaganja takvim organizacijama u stvaranju uvjerljivih narativa, financiranje iz EU-a također bi trebalo omogućiti civilnom društvu da koristi učinkovite komunikacijske strategije, alate i kanale za razmjenu svojih poruka.

2. Osim potencijalne privlačnosti sveobuhvatne naracije, EU hitno treba demokratskiji postupak izbora svojih čelnika, kao što pokazuje kontroverza oko izbora predsjednika Europske komisije. Uzbuđeni velikom odazivom birača, mnogi su promatrači bili prilično optimistični u trenutku nakon izbora u Europskom parlamentu u svibnju 2019. godine. U ovom je trenutku gotovo 51% birača glasalo, u usporedbi s 4% posto u 2014. godini, što je označilo prvo povećanje izlaznosti od prvih izravnih izbora 1979. Međutim, raspoloženje se pogoršalo zbog odabira novog vodstva EU. Ursula von der Leyen nije bila jedan od Spitzenkandidata. Umjesto toga, Europsko vijeće ju je nominirano za to mjesto, a Europski parlament je na kraju odobrio. Mnogi su poslanici u novom Europskom parlamentu smatrali da je Europsko vijeće zaobišlo postupak vodećeg kandidata koji je prvobitno uveden radi postizanja veće demokratske

odgovornosti. Jedan od razloga što Europsko vijeće nije odabralo jednog od glavnih kandidata bio je taj što nije postojala jasna većina u Europskom parlamentu u prilog bilo kojem od Spaltenkandidata. Potreban je sustav koji odražava volju građana i vlada, jer je EU udruženje građana i država. Postupak ne treba iznova stvarati ispočetka, ali on treba biti predvidljiviji i transparentniji. EU nikada neće u potpunosti isključiti zakulisne aranžmane, ali oni bi trebali biti daleko manje dominantni i nego što su bili nakon izbora 2019. godine.

3. Ovaj revidirani postupak vodećih kandidata trebao bi ići paralelno s uvođenjem transnacionalne liste kandidata za Europski parlament. Takva bi se lista sastojala od velikih kandidata koji su izabrani da predstavljaju cjelokupnu EU, a ne jednu zemlju ili izbornu jedinicu unutar granica unije. Ovaj bi dogovor olakšao glasanje za kandidate iz država članica i dao građanima dva glasa: jedan za njihovu nacionalnu izbornu jedinicu, drugi za EU. Birači shvaćaju da njihovi vlastiti interesi i izbori ovise o političkom razvoju u drugim zemljama članicama.
4. Nova konferencija usmjerena na građane gdje ideja blisko odgovara takozvanim Europskim građanskim savjetovanjima koje su se odvijale u 2018. i 2019. Macron je pokrenuo ideju o održavanju događanja diljem Europe kako bi ljudi imali glas u europskim poslovima. Do sada, proces savjetovanja nije imao opipljivih posljedica, ostavljajući dojam da je inicijativa već zaboravljena. Izvješća savjetovanja pokazuju da su europski građani zabrinuti zbog klimatskih promjena, migracije i nedostatka jedinstva u EU. Oni se također brinu o europskim vrijednostima, vladavini zakona i većoj solidarnosti i suradnji među državama članicama. Ovi glavni zaključci možda nisu iznenađujući, ali daju koristan kontekst za postojeći program EU-a.
5. Osim kadrovskih i proceduralnih promjena, zaštita demokracije na razini Europe također zahtijeva iskorištavanje potencijala digitalnih alata i umanjivanje njihovih mogućih rizika. U posljednje dvije godine, EU i države članice počele su reagirati na opasnosti koje digitalna tehnologija predstavlja. Do sada su to činili uglavnom regulacijom. EU također mora učiniti mnogo više kako bi iskoristila pozitivnu snagu digitalnih inovacija za poboljšanje demokratske odgovornosti. Inovacije poput e-peticija i e-inicijativa imale su značajan utjecaj u nekoliko država članica posljednjih godina. Razvoj alata za e-demokraciju na razini EU bio je skromniji i ostavlja znatan prostor za napredak. Postojeće mjere e-sudjelovanja na razini EU pokazuju značajne slabosti i ograničavaju stupanj u kojem građani mogu utjecati na kreiranje politika. Na primjer, opseg e-peticija Europskom parlamentu ograničen je na samo one koji se odnose na postojeće zakonodavstvo. Europski parlament bi mogao ojačati svoj

reprezentativni karakter iskorištavanjem tehnološkog potencijala. Nekoliko je načina na koje bi članovi Europskog parlamenta mogli koristiti digitalne platforme kako bi olakšali i omogućili sudjelovanje građana u kreiranju politika EU-a. Oni bi mogli češće otvoriti izvještaje o vlastitim inicijativama kako bi prikupili ideje prenapučene od svojih birača. Oni mogu podržati sudjelovanje građana u mrežnim javnim savjetovanjima EU objasnjanjem tehničkih problema. Članovi Europskog parlamenta mogu doprinijeti javnim raspravama EU jačajući interakcije s građanima na mreži.

6. Europska građanska inicijativa prvi je svjetski instrument transnacionalne, participativne i digitalno olakšane demokracije. Ako prijedlog inicijative privuče najmanje milijun potpisa građana EU-a, Europska komisija mora odlučiti hoće li donijeti zakonodavstvo za rješavanje problema. Potencijal nije u potpunosti iskorišten, i do sada su dali zanemariv doprinos europskoj demokraciji. Najvažnija reforma potrebna za bolji rad EGI je uključivanje Europskog parlamenta. Jača parlamentarna uključenost i praćenje poboljšali bi politički utjecaj pomažući u zatvaranju veze između participativne i reprezentativne demokracije u EU.

Inicijative trebaju građanima pružiti jednako pravo koje uživaju Europski parlament i Europsko vijeće da pozovu Europsku komisiju da predloži zakonodavstvo. Nacionalne parlamente trebalo bi pozvati na javne rasprave Europskog parlamenta o uspješnim inicijativama, a oni bi trebali održati vlastite odgovarajuće parlamentarne rasprave i glasove, navodeći što očekuju od Europske komisije i izvršnih ogranača vlastitih nacionalnih vlada, u pogledu prikladnog praćenja. Uključivanje nacionalnih parlamenta na ovaj način olakšalo bi bolju povezanost politike EU-a i nacionalne politike.

ZAKLJUČAK

Shodno svemu navedenome, jasno je da je Europski parlament bio i biti će podložan promjenama koje dolaze njegovim potrebama i razvitkom Europske unije u cjelini. Prošlo je više od deset godina od Ugovora iz Lisabona kojim su se nadležnosti EP-a znatno promijenile. Ipak, čak i uz povećane ovlasti, u očima većine ljudi ne zadovoljava potrebnu razinu demokratičnosti kako bi ispunio svoju zakonodavnu ulogu. Primjeri nedostatka povjerenja građana se mogu vidjeti kroz relativno slabu izlaznost građana Unije na izbore za EP, te kroz pojavu demokratskog deficitia. Autori imaju oprečna mišljenja o demokratskom deficitu, ali sigurna je činjenica da on postoji, kako zbog slabe građanske participacije tako i zbog nejasne raspodjele vlasti između institucija Europske unije. Europski parlament nema isključivu zakonodavnu nadležnost u vidu predlaganja zakona, ali i odlučivanja, budući da tu nadležnost dijeli s Vijećem.

Smatram da odgovor na problemsko pitanje možemo naći u ovom istraživanju, kao i potvrditi hipoteze, ali je do svake individue koliko će uzeti u obzir problem demokratskog predstavljanja i tražiti nova rješenja. Glavna hipoteza da se demokratsko predstavljanje u EP-u suočava s demokratskim deficitom, a koje rezultira nepovjerenjem građana u instituciju EP-a potvrđuje se sljedećim činjenicama. Naime, EP nije samostalna institucija u smislu odlučivanja i predlaganja zakona, izbori za EP i dalje se percipiraju kao „europski“, a EU je njenim građanima daleka i nerazumljiva. Zbog svega navedenog građani EU imaju nedostatak povjerenja u EP, a to izražavaju slabim odazivom na izborima za EP i nedovoljnom iskoristivosti Europske građanske inicijative. Pomoćne hipoteze koje se također tiču nepovjerenja građana, činjenice da nisu dovoljno demokratski predstavljeni, ali i problema nacionalnih parlamenta gdje im se oduzima dio suvereniteta, jasno se potvrđuju kroz istraživanje.

Građani imaju načina da utječu na politike EU, najprije kroz izlazak na izbore, sve do pisanja Europske građanske inicijative, za koju smatram da bi trebalo olakšati kriterije podnošenja inicijative. Prema prošlogodišnjim rezultatima izbora, vidljivo je da se postotak izlaznosti polako povećava i vrlo je izgledno da taj broj postane veći ukoliko područje djelovanja EP-a bude prošireno, a samim time i atraktivnije za građane EU. Postotak izlaska na prošlogodišnje izbore bio je veći od 50%, čime se prekinuo niz loših izbornih rezultata koji je pratio EU još od 1994.godine. Građani Europske unije, odnosno 58% njih, počinju izražavati želju za većim utjecajem Europskog parlamenta, što dokazuje istraživanje Eurobarometra. Također, veću izlaznost i želju za snažnijim utjecajem Europskog parlamenta

izražavaju razvijenije države, kao što je Belgija, ali i one države koje smatraju da od Europske unije mogu dobiti potrebnu pomoć kao što je Grčka.

Kao odgovor na ove izazove, predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen pozvala je na "novi poticaj europskoj demokraciji." Predložila je organiziranje Konferencije o budućnosti Europe na kojoj će europski građani "igrati vodeću i aktivnu ulogu". Obećala je da će formulirati novi Europski akcijski plan za demokraciju, posebno usmjeren na digitalnu sferu. Obećanje nove Komisije otvara nove mogućnosti za demokratske inovacije. Program europskih demokratskih reformi mora biti širok i višeslojan, s reformama ne samo na razini EU, već i na nacionalnoj i subnacionalnoj razini.

Svakako su neki od prioriteta uspostaviti demokratskiji način izbora europskih lidera, zatim poboljšati izravne konzultacije s građanima i demokratsko sudjelovanje, kao i pojačati sudjelovanje javnosti obnovljenom Europskom građanskom inicijativom. Nапослјетку, treba promovirati pozitivniji pristup digitalnoj demokraciji koji ne samo da upravlja rizicima novih tehnologija, već i iskorištava njihov potencijal, kao što je već navedeno u prethodnim poglavljima.

LITERATURA

1. Azman, Kubra Dilek 2011, The problem od democratic deficit in the European Union, International Journal of Humanities and Social Science, Vol 1
2. Evropska unija 2019, Eurobarometer 92.2, datum pristupa: 05.08.2020., <https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2019/parlementer-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote/report/en-report.pdf>
3. Fontaine, Pascal 2014, Europa u 12 lekcija, Evropska unija
4. Halilović, Safet 2013, Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
5. Halilović, Safet 2017, Transformacija političkih stranaka, Političke stranke u Evropskoj uniji, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
6. Held, David 1990, Modeli demokracije, Školska knjiga, Zagreb
7. Hix, Simon; Follesdal, Andreas 2006, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS
8. <https://europeanconstitution.eu/a-new-voting-system>
9. Mair, Peter; Thomassen Jacques 2010, Political representation and government in the European Union, Journal of European Public Policy
10. Marsh, Michael; Norris, Pippa 1997, Political representation in the European Parliament“, European Journal of Political Research
11. Milenković, Ivan; Bojanić, Petar 2010, Političko predstavljanje, JP Službeni glasnik
12. Misita, Nevenko 2009, Evropska unija- institucije, Revicon, Sarajevo
13. Porchez, Mathis 2018, The questionable democratic deficit of the European union, datum pristupa 03.04.2020., <https://www.thenewfederalist.eu/the-questionable-democratic-deficit-of-the-european-union?lang=fr>
14. Rezolucija Europskog parlamenta od 16.veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog institucijskog ustroja Evropske unije (2014/2248(INI)), datum pristupanja: 17.08.2020., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048_HR.html
15. Rezolucija Europskog parlamenta od 16.veljače 2017. o poboljšanju funkcioniranja Evropske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona, datum pristupanja: 17.08.2020., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0049_HR.html
16. Russack, Sophia 2019, EU parliamentary democracy: how representative?“, CEPS Policy Insights
17. Simić, Jasmina 2010, Evropski parlament- akter u odlučivanju u Evropskoj uniji“, Službeni glasnik, Beograd
18. Službena stranica Direkcije za evropske integracije, datum pristupa: 03.04.2020., <http://www.dei.gov.ba/>
19. Službena stranica Evropske unije, Informativni članci o Evropskoj uniji, datum pristupa: 02.04.2020., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/1/tratatele-initiale>
20. Službena stranica Evropske unije, O Evropskoj uniji, datum pristupa: 02.04.2020., https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr
21. Službena stranica Evropske unije, Ugovori iz Maastrichta i Amsterdama, datum pristupa 02.04.2020., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdam>

22. Službena stranica Europske unije,Kako pokrenuti građansku inicijativu, datum pristupa:18.05.2020.,https://europa.eu/citizens-initiative/how-to-start_hr?fbclid=IwAR3ycLZEneLC0A8iot9nLtgVRHNRVqajy-WZnW2y6kkaNINTa1-nnOxjTSfE
23. Službena stranica Europskog parlamenta, datum pristupa: 03.04.2020.,<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>
24. Službena stranica Europskog parlamenta, Europska građanska inicijativa, datum pristupa:03.07.2020.,<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/149/europe-an-citizens-initiative>
25. Službena stranica Europskog parlamenta, Izbori, datum pristupa: 07.08.2020.,<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hr/be-heard/elections>
26. Službena stranica Europskog parlamenta, Neka se vaš glas čuje, datum pristupa: 08.08.2020., <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hr/be-heard>
27. Službena stranica Europskog parlamenta, Ugovor iz Lisabona, datum pristupa: 10.08.2020.,<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona>
28. Službena stranica Vijeća EU, datum pristupa 14.08.2020.,<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>
29. Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, datum pristupa: 02.04.2020.,<https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>
30. Weber, Manfred 2019, Five ways to fix European democracy, datum pristupa 03.04.2020.,<https://www.politico.eu/article/five-ways-to-fix-european-democracy-eu-policymaking-parliament/>
31. Youngs, Richard; Boucher, Stephen; Butler, Israel; De Groot, Maarten; Lironi, Elisa; Russack, Sophia; Stratulat, Corina; Zacharzewski, Anthony 2019, Six ideas for rejuvenating European democracy, datum pristupa: 05.04.2020.,<https://carnegieeurope.eu/2019/11/06/six-ideas-for-rejuvenating-european-democracy-pub-80279?fbclid=IwAR07oVRqMxUP6C-8gHBSILoiR0IlbJUDICDheMmeugvOEy3aqHbT3XIJAr4>