

Stanje demokracije u Europi i demokratizacija Europske unije nakon izbora 2024.

IMPRESSUM



AUTOR

Dario Čepo

DIZAJN

Bojan Crnić

ISBN 978-953-7960-56-8

Zagreb, 2024.

NAKLADNIK

Gong

IZVRŠNA DIREKTORICA

Oriana Ivković Novokmet

Ulica Antuna Mihanovića 14

10 000 Zagreb

gong@gong.hr

www.gong.hr

Projekt sufinancira Europska unija, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske i Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.

Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Gong-a i ne odražavaju nužno stajalište donatora.



Sufinancira
Europska unija



Nacionalna
zaklada za
razvoj
civilnoga
društva

1/

Uvod

Višestruke krize koje pogađaju globalno, ali i europsko međunarodno polje – od ruske agresije na Ukrajinu, pandemije COVID-19, kontinuiranog sukoba na Bliskom istoku, ubrzanih klimatskih promjena, problema koje donosi zreli i nekontrolirani kapitalizam – a posljedice kojih su i krize političkih sustava diljem svijeta – navode na razmišljanje da se demokracija nalazi u krizi. Takav osjećaj potvrđuju i mnoga znanstvena i stručna istraživanja koja se bave stanjem demokracije, a koja pokazuju da je u zadnjem desetljeću demokracija u povlačenju, da je u nekim državama sasvim nestala, dok se u drugima održava samo njezina fasada iza koje politički akteri zainteresirani za jačanje vlastite moći, koriste sve autokratske alate kako bi ostali na vlasti (primjerice, rezultati v-dem projekta¹, izvještaji *Freedom House*² i sl).

1 → [POVEZNICA](#)

2 → [POVEZNICA](#)

Ta kriza u kojoj se demokracija našla, budući da je globalna po svojoj prirodi, ne zadržava se samo u državama u kojima su demokratski impulsi uvijek bili slabi ili pod opterećenjem, poput Indije, Brazila ili Etiopije, nego se može uočiti i na samom pragu Europske unije – po nekima najšireg područja demokratskog života uopće. Države poput Turske, Srbije, Rusije i Azerbajdžana ili nikad nisu ni imale demokratski uspostavljen politički sustav ili je on toliko slab i ustavno nezaštićen da su ga oportunistički politički akteri mogli jednostavno zaposjesti te potom promijeniti pravila demokratske igre kako bi osigurali kontinuirani opstanak na vlasti, sve pod plaštom demokratskog legitimiteta.

Ne trebamo ići dalje od Srbije³ da vidimo praktičan primjer kako se demokracija urušava, demokratske institucije zaposjedaju, a demokratski procesi i pravila igre prilagođavaju političkoj stranci koja je zauzela vlast i njome manipulira. Ni mrkva budućeg članstva u Europskoj uniji, kao što vidimo ponovno na primjeru Srbije, ali i Bosne i Hercegovine, Albanije i Turske, nema više onu transformacijsku snagu kakvu je imala tijekom devedesetih godina 20. stoljeća, kao i u prvom desetljeću 21. stoljeća, kada je pomogla tranziciju i transformaciju mnoštva država srednje i istočne Europe kroz proces demokratizacije.

Jedan od razloga, naravno, zašto ta mrkva i batina politike proširenja više nema tako snažan učinak može se pronaći i u stanju demokracije u samoj Europskoj uniji, među njezinim državama članicama⁴. Teško da možete imati snažnu moralnu poziciju kritizirati druge za stanje demokracije u njihovim državama, dok se u vašem članstvu nalaze države poput Mađarske, Rumunjske, Malte, Poljske, Italije i Bugarske. U tu skupinu članica s problematičnim stanjem demokracije treba, svakako, uvrstiti i Hrvatsku. No, kada govorimo o stanju demokracije u Europskoj uniji, ne trebamo voditi računa samo o zdravlju te demokracije u državama članicama. Za potpunu je sliku potrebno pogledati i demokraciju same Europske institucije, odnosno fokusirati se na demokraciju na supranacionalnoj razini. Situacija ni tu nije pretjerano optimistična.

Unatoč svemu navedenom vezano uz krizu demokracije u svijetu, kao i neovisno o razočaranosti građana demokratskim procesima u mnogim državama, demokracija i dalje ostaje jedini način uređenja života u političkoj zajednici koji omogućuje mirnu koegzistenciju mnoštva pojedinaca fokusiranih na svoje privatne interese, potrebe, želje i htijenja. S obzirom na to, važno je vidjeti što se može učiniti po pitanju njezine obrane ondje gdje je pod napadom, njezina jačanja ondje gdje je oslabila i njezina ponovnog vraćanja u one političke sustave u kojima je zamijenjena autokratskim ili diktatorskim tendencijama vladanja.

3 Stojić, M. (2024). Anchoring or Undermining Democracy: The European People's Party and Democratic Backsliding in Serbia. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(2), 546-563.

4 Burlyuk, O., Dandashly, A. i Noutcheva, G. (2024). External democracy promotion in times of internal rule-of-law crisis: the EU and its neighbourhood. *Journal of European Public Policy*, 31(3), 900-924.

Ovaj izvještaj će se, fokusirajući se pritom na samo jedan segment popravljanja stanja u kojem se nalazi globalna demokracija, fokusirati na demokraciju u Europskoj uniji, njezinim institucijama, međuinstitucionalnim odnosima i procesima donošenja odluka. Pritom će se vrlo kratak fokus staviti na sam koncept demokracije, kao i na demokratizaciju kao dinamički proces njezine izgradnje, kako bi se iz dosadašnje količine znanja o toj temi izvukle ključne ideje koje mogu pomoći u praktičnoj reformi europske demokracije. Demokracija je vjerojatno jedan od najprisutnijih pojmova u ljudskoj svakodnevnici. U isto ga je vrijeme, zbog kompleksnosti, vrlo jednostavno pogrešno razumjeti, biti razočaran njegovim dosezima i odlučiti da se oko njegove zaštite ne treba pretjerano truditi (izlaskom na izbore, prosvjedima, osobnim političkim angažmanom, učenjem o demokraciji i građanskom odgoju mladih).

U nastavku izvještaja, dat će se vrlo kratak pregled stanja demokracije u Europi, Europskoj uniji i njezinim državama članicama. Bit će to svojevrsna “krvna slika” zdravlja demokracije u našem okruženju, što je potrebno za izradu optimalnih rješenja očitih demokratskih kriza s kojima se Europska unija susreće. Potom će se fokus staviti na proces demokratiziranja političke zajednice, kako bi se iz prethodnih primjera dobre prakse naučilo što uspješno pridonosi razvitku i jačanju demokracije, a što više nema toliku snagu u stabiliziranju demokratskih temelja nekog društva. Na samom kraju rada ponudit će se analiza mogućih reformi unutar lisabonskih ograničenja, ali i mimo njih, utemeljena na svemu prethodnom.

2/

Demokracija u Europi: kratak osvrt

Iako demokracija (klasičnoga tipa) svoje korake vuče iz antičke Europe, a postoje i neki srednjovjekovni primjeri protodemokratskih političkih tvorevina na europskom kontinentu, demokracija u Europi prilično je mlada pojava i u svojoj modernoj inačici predstavlja svojevrсни uvoz iz SAD-a, prilagođen i nadograđen teorijskim, filozofskim i povijesnim primjerima razvijenima u Europi (od *Magna Charte* i rezultata Francuske revolucije, do Enciklopedista, teorije društvenog ugovora i Montesquieu-ove trodiobe vlasti). Naravno, ključni procesi suzbijanja i uništenja demokracije, kroz razvitak apsolutizma, imperijalizma i u konačnici ideologije fašizma, također su razvijeni upravo u Europi. Stoga je za potpuno razumijevanje trenutnog uspjeha ili neuspjeha demokracije u Europskoj uniji i njezinim državama članicama, važno razumjeti cjelokupan kontekst Europe te položaj demokracije u njoj, poglavito izvan samih granica EU.

Kad gledamo širu sliku, stanje s demokracijom na europskom kontinentu nije najbolje. Države koje se nalaze izvan Europske unije, ponajviše one na njezinom istoku, ili pate od ozbiljnih posljedica narušene demokracije ili proživljavaju demokratsku stagnaciju i nazadovanje, a u nekima je demokratski sustav, koliko god slab bio na samom početku, potpuno nestao i zamijenjen je autokracijom u nekom obliku. Očekivanja za budućnost demokracije u tom dijelu svijeta nisu optimistična, pogotovo u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu, azerbajdžanskog osvajanja Gorskog Karabaha, daljnjeg postojanja gruzijskih odmetnutih područja, nerazriješenog stanja u moldavskoj Transnistriji i opstanku bjeloruske diktature, kao i kontinuiranih kriza kroz koje prolaze zapadnobalkanske države koje su proizašle iz raspada bivše Jugoslavije.

Takvo stanje u susjedstvu Europske unije utječe i na stanje demokracije u nekim, poglavito pograničnim državama članicama. Iako nestabilna demokratska situacija u okruženju ne pomaže konsolidiranju demokracija u samoj Europskoj uniji⁵, slabljenje demokracije u velikom broju članica EU nije produkt samo egzogenih faktora, nego je i rezultat unutarnjih političkih, društvenih, ekonomskih i kulturoloških kretanja. Također, taj utjecaj ide i u suprotnom smjeru, od država članica prema onima koje to nisu. Malo je tko, primjerice, više pomogao daljnjoj demokratskoj eroziji u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Sjevernoj Makedoniji, od Orbánova režima u Mađarskoj, koji podupire antidemokratske, pa čak i antisistemske snage u tim državama, a pogotovo Dodika i njegov secesionizam. S obzirom na to, potrebno je oslikati istinsku sliku stanja demokracije u Europskoj uniji, fokusiranjem i na države članice, kako bismo vidjeli koji su to načini na koje dolazi do demokratske erozije danas.

Počevši od trenutno vjerojatno jedine nedemokratske države u Europskoj uniji, Mađarske⁶, taj okvir djelovanja političkih aktera usmjerenih na nedemokratsku praksu i više je nego jasan te ja potom, s manje ili više uspjeha bio primjenjivan i u drugim državama unutar i izvan EU. Orbánova dvotrećinska većina dovela je, tijekom skoro desetljeća i pol njegove vladavine, do gotovo potpunog iskorjenjivanja slobodnih i kritičkih medija. Orbánova je vlada dokinula ili ozbiljno ugrozila i autonomiju akademske zajednice, kao i neovisnih i kontrolnih institucija, uključujući i one ključne za zaštitu vladavine prava unutar sudbene vlasti, odnosno pravosudnog sustava⁷. Na kraju, potpuno je zaposjela i tokovima novca⁸, kako

5 Kelemen, R. D. (2024). Will the European Union escape its autocracy trap?. *Journal of European Public Policy*, 1-24.

6 Riaz, A. i Rana, M. S. (2024). Hungary: The Perfect Autocracy?. U: *How Autocrats Rise: Sequences of Democratic Backsliding* (str. 113-142). Singapore: Springer Nature.

7 Krekó, P. i Enyedi, Z. (2018). Orbán's laboratory of illiberalism. *J. Democracy*, 29, 39.

8 Kelemen, R. D. (2021). The European Union's authoritarian equilibrium. U: *Strategic Responses to Domestic Contestation* (str. 153-171). Routledge.

onima između Bruxellesa i Budimpešte, tako i između pojedinaca i poduzeća u samoj Mađarskoj, što je pogodovalo bogaćenju njegove obitelji i njemu bliskih ljudi, kao i širenju koruptivnih praksi. Sve je to, kao što je uobičajeno među političkim moćnicima fokusiranima na uništenje demokracije i konsolidaciju moći u vlastitim rukama, popraćeno iznimno ultranacionalističkim, antimigrantskim, antiislamskim i antiromskim politikama i retorikom te fašističkim fokusiranjem na teritorije susjednih država i veličanje narativa historijske žrtve. Na taj se način vlastitoj javnosti skreće pažnja s problema koje ovakav oblike vladavine stvara i na mjesto pravog krivca dovodi se Drugi koji mora odigrati ulogu žrtvenog janjeta. Ovakvom okretanju Mađarske od demokracije, ne nazire se kraj, djelomično zbog toga što je Orban iskrojio sustav⁹ koji mu osigurava maksimalnu moć, a dijelom i zbog financijske i druge pomoći koju mu, kroz oslabljenu Europsku komisiju, pruža Europska unija.

Ni u ostalim problematičnim državama članicama Europske unije situacija nije mnogo bolja, iako još nije dosegla razinu Mađarske, uglavnom zbog ustavnih, društvenih i političkih kočnica ugrađenih u sustav, a koje politički režimi tih država nisu uspjeli rastočiti jer, za razliku od Orbana, nisu uspjeli osigurati većinu dovoljnu za samostalnu promjenu pravila igre. Također, u svim ostalim državama situacija nije problematična na svim poljima, kao što je to slučaj u Mađarskoj, nego tek na nekoliko polja, koja narušavaju demokratski karakter sustava ili njegovu stabilnost. Drugi, nezahvaćeni dijelovi sustava, nastoje, pak, održati balans i ispraviti probleme koji proizlaze iz ovog prvog. Primjerice, države poput Rumunjske i Bugarske pate od iznimno raširene političke korupcije, u Malti i Slovačkoj problem se može pronaći u ugroženosti slobode medija, koji su kulminirali ubojstvima novinarki i novinara, dok je problem u Grčkoj ili Italiji povezan s nehumanim i nedemokratskim praksama nasilja nad migrantima koje se odvija pod prešutnim blagoslovom europskih institucija.

Problema ima još i nisu ograničeni samo na države srednje i istočne Europe. No ima, također, i primjera, barem privremenog, poboljšanja stanja. Jedan od takvih je zasigurno pobjeda demokratske oporbe na izborima u Poljskoj 2023. i potpuni zaokret u čitavom nizu javnih politika u odnosu na prethodnu vladu, a ponajviše u pitanju zaštite neovisnosti sudbene vlasti, kao i pomirljivijeg odnosa prema Europskoj uniji. Taj primjer daje putokaz i za druge države, od Hrvatske do Mađarske, što treba učiniti za obranu demokratskog političkog sustava djelovanjem kroz sam sustav, odnosno mimo izvaninstitucionalnih sredstava borbe.

9 Ágh, A. (2022). The Orbán regime as the 'perfect autocracy': The emergence of the 'zombie democracy' in Hungary. *Politics in Central Europe*, 18(1), 1-25.

3/

Kako demokratizirati politički sustav

Za razliku od demokracije, koja je statičan koncept, jer objašnjava stanje u nekom političkom trenutku u danom trenutku – je li država demokracija ili nije na današnji dan – demokratizacija¹⁰ predstavlja dinamičan koncept. Njome nastaju demokratske institucije kroz stvaranje i učvršćivanje demokratskog poretka. On opisuje proces kojim se iz demokratskog stanja jedne razine dolazi do demokratskog stanja više razine, odnosno kako nedemokratski politički sustav postaje demokratskim. Suprotan proces, u kojem demokracija u nekoj državi, slabi, nazaduje ili nestaje, naziva se pak autokratizacijom¹¹.

10 Welzel, C., Haerpfer, C. W., Bernhagen, P. i Inglehart, R. F. (ur.). (2018). *Democratization*. Oxford University Press.

11 Lührmann, A. i Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113.

Koje su pretpostavke za uspjeh demokratizacije? Postoji nekoliko pretpostavki o unutarnjim i izvanjskim čimbenicima koji pospješuju uspjeh demokratizacije i vode demokratskoj stabilnosti. Država ima veću šansu, uvesti, očuvati i poboljšati vlastiti demokratski karakter ako je u nekom trenutku u prošlosti već imala neki oblik demokratskog režima ili barem određene demokratske institucije, poput trodiobe vlasti ili ustava utemeljenog na ograničavanju moći političkih aktera. Prema tome, prethodno demokratsko iskustvo pomaže ponovno uspostavljanju demokracije. Za uspjeh demokratizacije pomaže i demokratsko susjedstvo, odnosno povoljne međunarodne okolnosti u kojima se država koja prolazi proces demokratizacije nalazi. Činjenica da su i države oko vas demokratske države – što je upravo i bila jedna od temeljnih prednosti i privlačnih snaga Europske unije – vodite će prije ili kasnije tome da se i vi demokratizirate. I na kraju, ekonomska stabilnost i blagostanje, odnosno stupanje ekonomskog razvoja i općeg društvenog blagostanja također imaju pozitivan utjecaj na uspjeh demokratizacije.

Alati uspješne demokratizacije mnogostruki su, trebaju se koristiti u kombinaciji s drugima i na njima treba raditi kontinuirano usavršavajući ih i jačajući u odnosu na nove izazove i probleme koji se u sustavu pojavljuju. Riječ je o nizu poznatih, no iznimno kompleksnih aktivnosti i alata, koji obuhvaćaju, ali nisu ograničeni samo na, jačanje neovisnih institucija, poticanje i obranu slobode medija, kontinuiranu međunarodnu integraciju te edukaciju građana o životu u demokraciji.

4/

Pokušaji demokratizacije EU i postojeće prepreke

Izvorna ideja europske integracije u sebi je sadržavala i formiranje potpuno samostalnog tijela, Visoke vlasti, koja će biti odvojena od nacionalnih država i njihovih partikularnih interesa te potpuno fokusirana na interese europske integracije u tom trenutku. Visoka je vlast, ustrojena na taj način, predstavljala prvi i najvažniji čimbenik samostalnosti novostvorene nadnacionalne organizacije te je bila prvi pokazatelj da će ona prerasti iz međunarodne organizacije država u politički sustav *sui generis*¹². Nažalost, naknadni ugovori, nisu prenijeli ideju Visoke vlasti i na ostale integracije, nego su utemeljili Europsku komisiju, čiji su akteri, a pogotovo predsjednik ili predsjednica, iako i dalje autonomni, bili pod mnogo većim utjecajem država članica, odnosno nacionalnih vlada. Kasnijom konsolidacijom institucija Visoka je vlast nestala, a time i ova sasvim nova i prilično neobična konstelacija odnosa između nadnacionalnog i nacionalnog, koja je imala utjecaj na stvaranje demokratske prakse unutar Europske unije.

12 Alter, K. J. i Steinberg, D. (2007). The theory and reality of the European Coal and Steel Community. U: Meunier, S. i McNamara, K. R. *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press.

Drugi važan iskorak u demokratskom smjeru europske integracije bilo je uvođenje izravnih izbora za Europski parlament 1979. godine¹³. Ti su izbori bili kulminacija višedesetljetnog nastojanja da se uvede, popravi, ojača i osigura uloga građanki i građana u pretečama Europske unije, koji su obuhvaćali uspostavu tijela koje će predstavljati građane (balansirajući time dominaciju vlada država članica), odluku da jedno tijelo predstavlja sve tri integracije, spremnost članica i članova tog tijela da ne djeluju u skladu s interesom država iz kojih dolaze, nego u skladu s interesom onih koje predstavljaju, a temeljem vlastitih političkih ideologija. Formiranje europskih stranačkih obitelji koje ujedinjuje ideološka, a ne nacionalna bliskost bio je iskorak u pravom smjeru koji je bio potreban da se prepozna istinska važnost djelovanja mimo partikularnih nacionalnih interesa, a u interesu zajedničke europske integracije. Današnja uloga europskih stranačkih obitelji, fokusiranih na zadržavanje što je više moguće moći u rukama njihovih nacionalnih sestrinskih stranaka po svaku cijenu pa i žrtvujući demokratsku praksu, ne umanjuje važnost koju je odluka da predstavnice i predstavnici građanki i građana u Strasbourgu sjede sukladno ideologiji, a ne naciji, imala na daljnji razvitak europske demokratske strukture.

Postoji, pak, čitav niz prepreka koje i dalje stoje na putu potpune demokratizacije političkog sustava Europske unije i koje će biti potrebno otkloniti (ili barem umanjiti) ako se želimo nadati da će buduća demokracija u Europskoj uniji biti bolja od sadašnje situacije. Od čitavog niza prepreka, najvažnije su vjerojatno, one povezane s kontinuiranim jačanjem uloge nacionalnih egzekutiva, odnosno vlada država članica. S tim je povezan i problem intergovernmentalističkog odlučivanja¹⁴ i sve posljedice koje su iz toga proizašle, uključujući i dominaciju Europskog vijeća i “diplomatzaciju” procesa donošenja odluka, kao vjerojatno ključni problem s kojim se politički sustav Europske unije sada nosi.

Posljednji problem – djelovanje Europskog vijeća¹⁵ – možda je i ključan. Način djelovanja tog tijela i procedure koje koristi, kao i transparentnost u donošenju odluka u njemu, daleko su od demokratske prakse i običaja koji postoje u državama članicama i nimalo ne pridonose povjerenju u demokraciju u Europskoj uniji. Naime, odluke se na sastancima Europskog vijeća uglavnom donose na maratonskim noćnim sjednicama, redovito iza zatvorenih vrata, uz samo djelomičan pristup informacijama o procesu donošenja i usuglašavanja odluka. Takav proces više slič

13 Lodge, J. (1979). Direct elections to the European parliament: A step towards political union. *The Round Table*, 69(273), 65-74.

14 Blauburger, M. i Sedelmeier, U. (2024). Sanctioning democratic backsliding in the European Union: transnational salience, negative intergovernmental spillover, and policy change. *Journal of European Public Policy*, 1-27.

15 Puetter, U. (2013). *The European council: the new centre of EU politics*. Swedish Institute for European Policy Studies.

na diplomatsko pregovaranje u sklopu međunarodnih organizacija ili konferencija, a manje na proces donošenja odluka u demokratskom političkom sustavu i ukazuje na nezainteresiranost najmoćnijih političkih aktera u Europskoj uniji – šefova država i vlada država članica Europske unije - da pridonese jačanju demokratskih kapaciteta i utjecanju na povećanje povjerenja europskih građana u Europsku uniju i njezine politike.

Uz sve ostale probleme koji slabe demokratski karakter Europske unije, možda najvažniji akter koji tom procesu ponajviše pridonosi europske su stranačke obitelji¹⁶. Sve su one puno više zainteresirane za održavanje i povećanje političke moći i zauzimanja poluga vlasti kako na nacionalnim tako i na europskoj razini, nego što su spremne, s ciljem zaštite demokracije, ograničiti najgore antidemokratske impulse svojih nacionalnih sestrinskih stranaka. U tome, kao trenutno najjača politička opcija u Europskoj uniji i velikom broju država članica, prednjači Europska pučka stranka, bilo kroz izravnu podršku antidemokratskim političkim opcijama u državama unutar (npr. Bugarska, Grčka ili Hrvatska, a donedavno i u Mađarskoj) i izvan Europske unije (primjerice, Srbija), bilo kroz manje ili više otvoreno koketiranje i same Europske pučke stranke, ali i njezinih nacionalnih sastavnica, s antidemokratskim snagama na radikalnoj ili krajnjoj desnici. Situacija nije bolja ni u drugim stranačkim grupacijama, no pučani su, kao trenutno najjača europska snaga, u tome procesu demokratske erozije ipak ključni. Sve dok je čelnicima europskih stranačkih obitelji važnije kratkoročno održanje na pozicijama moći pa i po cijenu žrtvovanja demokratskih uzusa i praksi, demokracija u Europskoj uniji i njezinim državama članicama bit će ugrožena.

16 Ladrech, R. (2005). Political parties and the problem of legitimacy in the European Union. U: *Legitimacy and the European Union* (str. 93-112). Routledge.

5/

ZAKLJUČAK

Kamo dalje s demokratizacijom Europske unije?

Pristup rješenju problema demokratizacije Europske unije višeslojan je i zahtjeva i pristup koji uključuje fokusiranje na subnacionalne i nacionalne razine, kao i na supranacionalnu razinu, odnosno razinu same Europske unije, kao *sui generis* političkog sustava ili *polityja* u nastanku. Pritom je važno razumjeti što mogu učiniti građani s jedne strane te nacionalne političke stranke i domaće i međunarodne udruge civilnog društva kao najizravniji akteri u transmisijskom mehanizmu prijenosa suverene volje građana na politički sustav, s druge strane. Potom je potrebno shvatiti koju ulogu u tom procesu mogu igrati države članice u odnosu na Europsku uniju i njezine institucije. Na samom kraju ne smijemo zaboraviti ni ulogu koju Europska unija, kroz svoje institucije ima i može imati na države članice, kao i na one države koje tek žele postati članicama Europske unije.

Što se odnosa institucija Europske unije i država članica, odnosno njihovih vlada, tiče, potrebno je od trenutnog disbalansa u korist (vlada) država članica, stanje vratiti u ravnotežu u kojoj institucije i članice imaju partnerski odnos. Posebno je to važno u pitanjima u kojima imaju podijeljene ili zajedničke ovlasti, ali i u onima u kojima je dominacija jedne strane zajamčena temeljnim ugovorima. To se najviše tiče uloge Europske komisije koja se, u zadnjih 15 godina, pretvorila iz čvrste braniteljice interesa Europske unije i temeljnih ugovora na kojima je ona nastala, u produljenu ruku vlada država članica. Ključan razlog toj transformaciji ovisnost je predsjednice Europske komisije o šefovima vlada država članica za izbor i reizbor, kao i izostanak bilo kakve mogućnosti utjecanja na odluke vlada država članica koga će predložiti za povjerenika, odnosno povjerenicu u Europskoj komisiji. Da bi ta ovisnost nestala potrebno je da mandat predsjednice Europske komisije bude ograničen na samo jedan petogodišnji ciklus, da kandidati za to mjesto mogu dolaziti samo iz vrhaeuropske (ili nacionalnih) politike, a nikako da su to političarke ili političari nekog nižeg ranga te da ti kandidati inzistiraju da im države članice ponude više imena za povjerenike između kojih će oni odabrati vlastiti tim s kojim će nastaviti raditi na obrani europskih interesa.

Drugi je prijedlog reforme djelomično povezan s prvim, a o njemu je uvelike ovisan jer zahtijeva snažnu i neovisnu Europsku komisiju. Naime, samo takva komisija može u unutarnjopolitičke odnose u Europskoj uniji unijeti najvažniji i najuspješniji alat iz njezine vanjske politike, točnije iz politike proširenja – uvjetovanje, odnosno načelo mrkve i batine. Iako se pokazalo da je u mnogim slučajevima reforma koju su države kandidatkinje pokrenule tijekom procesa pregovora, s ciljem ulaska u Europsku uniju, nestala ili stala nakon što je država postala članicom, teško je negirati činjenicu da je politika mrkve i batine koju je koristila Europska komisija u tom procesu (nagrada za reformsko djelovanje, odnosno kazna u vidu usporavanja ili zaustavljanja procesa proširenja u slučaju kriza u reformskom procesu) bila uspješna. Ono, pak, što mnogi analitičari s pravom ističu jesu problemi koji su nastali nakon što je tog važnog alata u rukama Europske komisije nestalo. Iako se institucije Europske unije počinju tim pitanjem sve više baviti, poglavito u situaciji krize u vladavini prava, značajniju demokratizaciju procesa odlučivanja u Europskoj uniji moći ćemo očekivati tek kad europske institucije pred nacionalne vlade i njihove čelnike stave konkretna očekivanja i ponude jasne poticaje i kazne za ispunjenje, odnosno neispunjenje tih očekivanja.

Treća važna reforma tiče se daljnje demokratizacije izbornog procesa na europskoj razini, što i ne čudi budući da je od samog početka razmišljanja o demokratskom deficitu europskog integracijskog procesa, fokus stavljen na unapređivanje procesa izbora predstavnika i predstavnica građanki i građana Europske unije. U tom je smislu učinjeno mnogo, no postoji prostor za poboljšanje i to u dva elementa, jednom “predizbornom”, a drugom “postizbornom”. Što se prvog tiče, političke stranke, udruge civilnog društva, Europski parlament pa i same države

članice, trebale bi raditi na uspostavi istinskih transnacionalnih lista, u kojima bi ideološka, vrijednosna, odnosno *policy* orijentacija kandidata koji izlaze na izbore bila važnija od njihove nacionalne pripadnosti, što bi pružilo biračima priliku da svoj glas daju temeljem vlastitih interesa i pogleda na budućnost Europske unije, a ne temeljem toga u kojoj državi u trenutku izbora žive, odnosno koje državljanstvo imaju. Europske bi stranačke obitelji to ojačalo u odnosu na sestrinske stranke na nacionalnoj razini, Europskom bi parlamentu dalo novi impuls i elan djelovanja, a građanke i građani Europske unije po prvi put bi dobili istinske predstavnike u Bruxellesu/Strasbourgju koji su odvojeni od partikularnih nacionalnih interesa. Na to se nadovezuje i drugi krak ove reforme – prihvaćanje *Spitzenkandidata*, kao jedine igre u gradu. Europski parlament mora inzistirati, čak i pod pritiskom Europskog vijeća, odnosno nacionalnih vlada, da prije izbora predstavljeni kandidat ili kandidatkinja stranačke grupacije koja osigura većinu u Europskom parlamentu, mora postati i kandidat za predsjednika Europske komisije. Predstavljanje jednog kandidata prije izbora, a zatim njegovo potpuno ignoriranje nakon izbora ne samo da ne pomaže demokratizaciji procesa, nego dovodi do daljnjeg urušavanja povjerenja građanki i građana u demokraciju europske institucionalne strukture.

S tim u vezi, treba nastaviti višedesetljetnu ustaljenu i uspješnu praksu kontinuiranog jačanja Europskog parlamenta kao europske institucije s najvećim izravnim demokratskim legitimitetom te ga pretvoriti u instituciju bez koje se doslovno nijedna odluka na europskoj razini ne može donijeti. To, s jedne strane znači jačanje Europskog parlamenta spram ostalih europskih institucija. Ali, s druge strane, to znači i jačanje položaja članica i članova Europskog parlamenta u odnosu na države iz kojih dolaze i u odnosu na političke stranke s čijih su lista izabrani. Europski parlament to i sam sada može učiniti snažnijim inzistiranjem da se bez njegova pristanka ne može donijeti nijedna odluka u Europskoj uniji, budući da jedan dio moći i ovlasti predstavničkih tijela ne dolazi nužno iz postavljenih pravila, nego iz interpretacije tih pravila i postavljanja temelja za razvitak (među)institucionalnih običaja koji idu šire od ugovornih normi. Europski parlament, naime, na taj način jača svoj položaj ako već ne od samih početaka onda barem od slučaja *Isoglucose*, koji je Europski sud jasno pokazao da bez Europskog parlamenta odluke u Europskoj uniji ne mogu biti donesene,¹⁷ čime je ojačana legitimnost cjelokupnog procesa budući da u njemu neizostavno mora sudjelovati i jedina institucija u Europskoj uniji koja izravno predstavlja građane i građanke. Članovi i članice Europskog parlamenta s transnacionalnih lista u tom procesu mogu samo pomoći, a mogu dovesti i do veće neovisnosti onih članica i članova koji su izabrani s nacionalnih stranačkih lista, budući da bi davali okvir alternativnog djelovanja za one političarke i političare koji interes svojih birača stavljaju ispred interesa čelništva svojih stranaka.

17 → [POVEZNICA \(pristup 11. 1. 2024\)](#).

Nadalje, uloga Europskog vijeća, novim se budućim reformama temeljnih ugovora mora ograničiti, svesti na mjeru koja odgovara važnosti aktera koji u njemu sjede, ali koja ne ograničava razvoj demokratskog političkog sustava Europske unije, kako to čini sada. Iako je nemoguće očekivati da se uloga šefova država ili vlada država članica svede na onu mjeru kako su to zamislili utemeljitelji europskog integracijskog projekta - jer oni za te političke aktere nisu predvidjeli gotovo nikakvu ulogu u institucionalnoj strukturi Europske unije - dugoročno je neodrživ položaj u koji je Europsko vijeće postavio Lisabonski ugovor: kao gotovo dominantnu instituciju koja upravlja cjelokupnim procesom integracije, odlučujući i o najmanjim detaljima, kroz proces cjenkanja, nametanja odluka i ucjenjivanja, koji se uglavnom odvija daleko od očiju javnosti i bez mogućnosti transparentnog uvida u proces donošenja konačne odluke. U najmanju ruku bilo bi potrebno sastanke Europskog vijeća svesti na onu mjeru koju propisuju ugovori, izbjegavajući česte izvanredne sjednice koje fokus javnosti pomiču s uobičajenih političkih aktera na šefove država i vlada. Uz to, sjednice bi trebale biti uokvirene u uobičajeno „radno vrijeme“ kako bi se izbjegle česte noćne i ranojutarnje sjednice, na kojima se do kompromisa dolazi ne zbog interesa Europske unije ili država članica, nego češće zbog umora i iscrpljenosti članova i članica Europskog vijeća.¹⁸

Na samom kraju, jedna od potencijalnih reformi mora uključivati i daljnje umrežavanje pa čak i integraciju nacionalnih i supranacionalnih udruga civilnog društva fokusiranih na obranu demokracije, zaštitu (liberalno)demokratskih vrijednosti i jačanje europskih institucija, poglavito u odnosu na presizanja koja dolaze iz nacionalnih država, ali i od nekih nadnacionalnih aktera (poput europskih stranačkih obitelji). To se može postići kroz postojeće institucionalne aranžmane kao što su Europski gospodarski i socijalni odbor, kroz nove oblike *ad hoc* ili stalne suradnje, ali i kroz snažnije nuđenje alternativnoga glasa građanki i građana Europske unije i zaštitu njihovih interesa jačanjem vlastite *watchdog* uloge. To se može postići ako su nacionalne i nadnacionalne udruge civilnog društva vične prepoznavanju ključnih zajedničkih demokratskih ugroza i njihovih specifičnih nacionalnih manifestacija. Naime, ono što je u Hrvatskoj rezultiralo zarobljavanjem neovisnih institucija, u Mađarskoj je dovelo do zauzdavanja slobode akademske zajednice, u Italiji pak do otvorenog koketiranja s klerikalno-nacionalističkim snagama prilikom stvaranja novih javnih politika, a u Slovačkoj ili Malti do ubojstava neovisnih novinarki i novinara. Sve su to lokalne manifestacije jedno te iste boljke, odnosno identičnog ključnog problema – odluke nacionalnih političkih aktera da mogu opstati u sustavu u kojem demokracija više nije nužna pretpostavka. I to ne samo opstati, nego od takvog sustava i profitirati, zbog slabosti Europske unije i njezinih institucija da obrane demokraciju unutar svojih granica na isti način na koji na njoj inzistiraju izvan granica Europske unije.

18 → [POVEZNICA](#) (Bartsch, S. i Wessels, W. *The European Council: Tasks and Decision-Making.*)

Ove reforme nisu ništa novo, ali nisu ni jednostavne, niti lako ostvarive te traže angažman svih onih kojima je demokracija ključan interes. No mnoge od njih ne inzistiraju na drastičnim zahvatima u postojeću institucionalnu i ugovornu strukturu, nego se mogu postići malim promjenama u dosadašnjem djelovanju, razvitku novih aktivnosti zasnovanih na postojećim vrijednostima koje Europska unija ističe u svojim osnivačkim dokumentima i transformaciji očekivanja koju građanke i građani imaju od Europske unije. Jer iako je integracijski proces počeo kao integracija država članica, ona već dugu niz godina postoji i opstoji kao integracijski proces europskih društava, odnosno svih nas. Stoga je i za daljnji uspjeh Europske unije potrebno da građani osjećaju da Europska unija radi za njih. A to se može postići jedino većom demokracičnošću unutar nje.



O autoru:

Dario Čepo izvanredni je profesor sociologije i političke znanosti, zaposlen na Katedri za sociologiju, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Diplomirao (2004) je i doktorirao (2010) na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, u području komparativne politike. Tijekom 2013/2014. bio je gostujući znanstvenik na Sveučilištu Columbia u New Yorku, SAD, kao dobitnik Fulbrightove stipendije. U 2022. bio je gostujući istraživač na Salzburškom sveučilištu, kao dobitnik stipendije Austrijske akademije znanosti. Polja njegova znanstvenog interesa su političke institucije, demokratsko nazadovanje, vrijednosti i politički sustav Europske unije. Autor je niza stručnih i znanstvenih radova, dvaju sveučilišnih udžbenika – *Uvod u političku znanost* (suautor) i *Opća sociologija s uvodom u sociologiju prava* (suautor) – te knjige *Političke institucije Europske unije*.

Dario Čepo



STANJE DEMOKRACIJE U EUROPI I
DEMOKRATIZACIJA EUROPSKE UNIJE
NAKON IZBORA 2024.

ISBN 978-953-7960-56-8

Zagreb, 2024.



Sufinancira
Europska unija



Nacionalna
zaklada za
razvoj
civilnoga
društva