

Проф. др Радомир В. Лукић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ДЕМОКРАТСКО *VERSUS* БИРОКРАТСКО У ИНСТИТУЦИОНАЛНОЈ СТРУКТУРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Данашња Европска унија развијала се инкременталистичким методом целих 60 година, почевши од класичне међународне организације, па до данашње мешавине елемената који су својствени међународној организацији, конфедерацији, савезној држави и некој врсти надрдржавне организације. Мешавина таквих елемената и надлежности Уније условили су пораст значаја демократског заснивања власти Уније и њених органа и њеног демократског легитимитета. Сагласност националних елита о потреби постојања Уније, њеној организацији и одлукама није више довољна да се оправдају њено постојање и одлуке које дубоко утичу на грађане Европске уније – држављане држава чланица.

Рад представља скроман покушај да се процени однос демократског и бирократског начела у институционалном склопу Уније, као и однос демократских и бирократских елемената и инструмената у организацији и деловању њених органа. Ограниченост простора довела је до концен-трисања на опште процене, а изостављања приказивања, анализе и оцјене бројних детаља демократских и бирократских инструмената и елемената. У раду се тврди да је амбивалентна природа Европске уније, другачија од националне државе, узроковала мањак демократије, а вишак бирократије, и да бирократски елемент оличен у националној бирократији и еврократији још увек има већу улогу од демократског елемента, упркос вишедеценијском инкременталистичком снажењу демократских елемената у институционалној структури Уније.

Кључне речи: Мањак демократије; Демократски легитимитет; Споразум елита; Технократија; Демократија у наднационалним творевинама; Грађанин; Национална држава.

* * *

1. Европска унија је по скоро општеприхваћеном схватању једна од најзначајнијих политичких, правних и међународних институционалних творевина XX века. Као таква, трајно изазива заиста много теоријских расправа, интересантних спорова у њеном свакодневном деловању и различитих перцепција других актера међународног права и међународних односа о њој. Међу бројним предметима таквих спорова, значајно место свакако заузима и спор о правој правној природи Европске уније и, с њим у вези, о значају демократског и бирократског елемента у њеној институционалној структури. За први спор повремено и понегде се каже да је и застарео и неплодан, због чега би стваралачку пажњу са њега требало (пре)усмерити на успостављање што ефикаснијег механизма управљања њоме, на оно што се често зове „политиком добрих резултата“, поред које би сва питања о суштинама постала једноставно сувишна зато што добри резултати *eo ipso* отклањају сва друга питања, сем оних која се односе на ефикасност самог управљања Европском унијом.¹ Рекло би се да је на делу „прагматизам на квадрат“.

Чини нам се, ипак, да такво становиште није оправдано. На првом месту, није јасно шта се подразумева под „добрим резултатима“. На другом месту, „добри резултати“ не могу да буду апсолутни појмови и апсолутне вредности по себи. На трећем месту, сваки нови помак у „унапређењу ефикасности“ управљања једном сложенем творевином, каква је Европска унија, увек је резултат мањих или већих нормативних и/или фактичких институционалних промена, које изнова мењају структуру и организацију (тиму и природу) Европске уније као ентитета. Због тога, питања о политичкој и правној природи Европске уније, њеном легитимитету, демократском капацитету те, с тим у најужој вези, о односу демократског и бирократског у њој напосто су неизбежна и са сваком променом изнова актуелна. Чак и саморазумљива, гледајући из угла природе човековог сазнања о праву, политици и институцијама.

Чак и када би било могуће да се горња питања занемаре, ипак не било могуће да се занемаре и питања о последицама институционалних измена Европске уније на свакодневни живот грађана њених држава чланица, али и грађана држава које би хтеле да постану њене чланице. Пре свега због најшире, готово опште ноторности спознаје о изузетно великом утицају таквих измена на свакодневни живот грађана држава

¹ Као пример супротног става по коме је за садашњост и будућност Уједињеног Краљевства у Европској унији веома значајна правна и политичка природа Уније, вид. B. Rosamond, “Britain’s European Future“, *British Politics Today* (ed. Colin Hay), Polity, 2002, 209.

чланица, која постоји код скоро сваког таквог грађанина. Таква су питања неизбежна и због њиховог односа према националној држави, као најважнијој политичкој и правној заједници, и њеној судбини у односу на творевине каква је Унија и, кроз ту призму, о судбини националне државе уопште и њеној будућности.

Зато су горе постављена питања (још увек) увек актуелна и изнова им се вреди враћати. Овај рад представља само скроман и предметно ограничен покушај да се понуде неке ограничене и скромне оцене о односу демократског и бирократског принципа и елемента у институционалној структури Европске уније, њиховој вези са типом легитимитета и мањком демократије (дефицитом демократије) у Европској унији и са правном природом Европске уније.

2. Има већ подоста времена како се у научним расправама и политичким дискусијама констатује да је демократски легитимитет Европске уније, њених саставних делова и органа упитан у бројним равнима и да је демократски елемент у (нај)значајнијим структурним деловима ове сложене и веома амбициозне економске и политичке творевине, превладан бирократским елементом.

Суочени са таквим честим и добро образложеним критикама, најзначајнији политички протагонисти Европске уније покушавају да умање по, свему судећи, очигледан мањак демократије и мањак демократске легитимације Уније као целине, њених саставних делова, органа и начина доношења одлука у њима.

Међутим, и поред таквих помака, чини се да приговори о мањку демократског легитимитета (легитимитет који почива на сагласности елита није више довољан за оправдање овлашћења Уније и њених органа) и мањку демократије уопште и даље остају актуелни и у доброј мери основани. Чини се, такође, и да ће то да буде тако све док у сржи Европске уније буде опстајао латентан сукоб између постојећег стања /(пре)амбициозних/ идеја о Европској унији, постојеће надлежности и њене институционализације, на једној страни, и очигледних, често лицемерно исказаних отпора њеној даљој „државизацији“ и „уставизацији“, на другој страни. Демократско начело је позивано у помоћ у његовом пуном капацитету, у коме истакнуту улогу има „класични“ грађанин појединац, а не само појединац као део корпорације, само у националним размерама, и то само онда када је преосталу националну сувереност требало одбранили од предлаганих и спровођених процеса „федерализације“, тј. „државизације“ и „уставизације“ Европске уније, док је, по свему судећи, у институционалној структури саме Уније оно, са великим разлогом, супримирано.

Но, изнад свега тога остаје као велико теоријско и практично питање о томе колико демократско начело може уопште и да буде, и иначе, примењивано у транснационалним и наднационалним (супранационалним) творевинама и структурама.

3. Претеча Европске уније настала је из посебних потреба Европе и међународног поретка, после завршетка Другог светског рата, да се успостави ефикасна контрола над производњом угља и челика, који су били нарочито значајни за индустрију наоружања, односно војну индустрију. Постојала је потреба да се успостави ефикасна контрола над производњом наоружања у Европи и иначе, а посебно у државама које су чиниле тзв. силе Осовине и да се успостави међусобно поверење између победника и поражених у Другом светском рату у области производње наоружања, а преко тога и уопште, у свим другим областима међудржавне сарадње, пре свега између Француске и Немачке.²

Зато су створене три међународне европске регионалне организације: Европска заједница за угљ и челик, Европска економска заједница и Евроатом. Тада, као уосталом и сада, није било спора о правној природи тих организација: једнодушно је владало мишљење да се ради о међународним регионалним владиним организацијама, без наднационалних (супранационалних) димензија. Оне су се јавиле тек касније, када је сарадња добила шири и обухватнији садржај, услед чега се појављују и идеје о уједињеној Европи као држави, и то савезној односно федеративној држави. Заједно са њима појављују се и разматрања о демократском легитимитету и демократском дефициту Европске економске заједнице и Европске уније.

Основано би могло да се закључи да су се питања демократског легитимитета и мањка демократије појавила онда када су институционални облици европских интеграција почели да (у све већој) мери наликују држави (*state like*),³ односно када је о њима почело да се говори као о супранационалним творевинама, које су почеле да надрастају (уске) оквири међународних владиних организација и прерастају у облик интеграције који поседује одређену наднационалну власт, без обзира на то да ли је она изворна (а није), делегирана, поверена или пренесена. Напоре до са преношењем овлашћења држава чланица на Европску заједницу, после Европску унију, те појавом посебних органа тих организација као носилаца пренесених овлашћења, јавља се и питање о демократском легитимитету и мањку демократије, што је и потпуно очекиван исход.

² Више вид.: З. Рајх, *Проблеми уједињења Европе, Утопије и остварења*, Култура, Београд 1959, 196–202; S. George, I. Bache, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford – New York 2001, 45–55, 79–86.

³ Вид. I. Mcleam, *Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 1996, 169.

Наиме, и сама држава која делове својих државних функција, својствених само држави као таквој, преноси на један нови облик власти, подложна је питању (врсте) легитимитета који је саму оправдава као установу и власт коју она врши. Стога је, скоро *a fortiori*, сасвим очекивано да се исто питање постави и за нови облик власти коме су пренесени неки елементи надлежности држава чланица, јер се и у једном и у другом случају ради о вршењу (државне) власти, која мора да на неки прихватљив начин буде оправдана. Таква питања се, међутим, не постављају код међународних владиних организација, пошто у њима нема неког истинског наднационалног, тј. супранационалног облика (или га барем нема на начин на који се поставља у случају Европске уније), јер су у средишту националне владе, тј. власти националне државе. Тада се питање легитимитета и демократског капацитета поставља само на националном нивоу, али не и на нивоу органа међународне владине организације и саме те организације као такве.

4. Полемике о природи Европске уније воде се углавном у следећим дихотомијама: међународна организација–држава, конфедерација–федерација, држава–супер држава, међувладина сарадња–наднационална творевина, и народ(и) државе нације–европски народ.

Иза свих таквих дихотомија стоји, барем ми се тако чини, немоћ да се у оквирима постојећег теоријског инструментаријума правне и политичке науке на задовољавајући начин објасни правна и политичка природа Европске уније, али и неких других међународних институција и међународних организација. Постојећи правни теоријски инструментариј у свом средишту, ипак, има националну државу, која још увек није растворена, а камоли нестала, у творевинама које би је надрастале у процесу тзв. глобализације и биле постављене на неком другом темељу од онога на коме почива национална (модерна) држава (територија, становништво и власт). Па, и када се неке од међународних институција и организација покушавају теоријски образложити, оне се опет, мање или више, образлажу по основном теоријском и институционалном моделу и обрасцу модерне националне државе (територија, становништво, власт). Чак и онда када то покушава да се прикрије говором о политичким идејама, високопарним политичким и социолошким фразама и слабо разумљивим политичким језиком о наднационалној моћи, наднационалној власти, наднационалној интеграцији (наднационалним интеграцијама), надрастању и надилажењу националне државе.

Из таквих дихотомија, израста и полемички сукоб у објашњавању узрока досадашњег и предвиђању будућег правца и смера развоја Европске уније између интерверментиста⁴ (међувладине сарадње) и не-

⁴ Више вид. S. George, I. Bache, 12–14.

офункционалиста.⁵ Једни предвиђају да Европска унија неће „прерасти“ у државу, док то други допуштају, темељећи свој став на неумитном убрзању интеграције са сваким новим кораком делегације надлежности на органе Европске уније, који одмах, сам по себи, тј. *eo ipso*, тражи следећи корак, и тако све до нестанка (растварања) држава чланица у Европској унији и њене трансформације у (супер) државу. Дакле, у средишту је опет концепт модерне државе, чини нам се националне државе, мада се покушава казати да то неће да буде национална држава, већ супер држава, која је другачија од националне државе. Видљиво је да је опет све у знаку класичних одлика модерне националне државе (територија, становништво, власт) и саме националне државе, иако постоје покушаји интелектуалног заснивања другачијег идентитета од националног идентитета.⁶

Дакле, на једној страни су поборници идеје да националне државе чланице не би смеле да нестану и да Европска унија никако не би смела да прерасте у државу која би израсла над лешинама исцрпљених и „одумрлих“ држава чланица, док су на другој страни поборници њој супротне идеје, по којој је коначни циљ постепених институционалних промена Европске уније (раније Европске заједнице и њених претходница) „растварање“ и „одумирање“ националних држава које су њене чланице и стварање од њих једне нове државе – Европске уније (или макав да буде њен назив).⁷

У том процесу, као пролазне и прелазне тачке постоје транснационално и наднационално. Прво је оно што надилази границе националне државе (међу националним државама тј. између националних држава), а друго је наднационално, тј. оно што је над националним (над државама нацијама), јавља баш због постојања првог, њиме је и узроковано, и оно ограничава и „топи“ национално (националну државу), зачињући пут њеног нестанка и растварања у већој (опет и ипак) националној држави.⁸

Убеђен сам да постоје многи противници оваквог става, и да ће многи да га назову grubим поједностављењем односно „недопуште-

⁵ *Ibid.*, 9–12.

⁶ Више вид.: C. Closa, “European Union citizenship and supranational democracy“, *Political Theory and the European Union, Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), Routledge, London – New York 1998, 175–179, 180–183; M. Jovanović, “The European as a Democratic Polity“, *Democracy and Human Rights in the European Union* (ed. S. Devetak), Maribor – Belgrade 2009, 57–65.

⁷ Више о томе, вид. D. Wincot, “Globalization and European Integration“, *Demystifying Globalization* (eds. C. Hay, D. Marsh), Palgrave Publishers Ltd, 2000, 180–182.

⁸ Више вид. C. Rumford, *The European Union, A political sociology*, Blackwell Publishing, 2002, 270.

ном државоцентричном симплификацијом“ и плодом инсуфицијенције визије и инсуфицијенције познавања различитих модерних теоријских постулата. Међутим, када се уклоне сва Потемкинова реторичка и визионарска села, ствари, из данашње перспективе, ипак, изгледају управо онако како је у редовима изнад речено.

Најуопштеније казано, супранационално, тј. наднационално одређује се као надрастање, надилажење националног, односно као надрастање, надилажење државе нације. У том смислу, и Европска унија као наднационална творевина одређује се као посебна власт над државама чланицама, која је аутономна, самоиницијативна у обављању своје надлежности, до те мере да њене одлуке обавезују и оне државе чланице које им сеprotиве, које их не прихватају, с обзиром на то да не располажу правом вета.⁹ Из таквог начелног одређивања супранационалног, произлази и став да Европска унија има свој правни поредак,¹⁰ који је, донекле поједностављено речено, у смислу надлежности јасно одвојен од правних поредака држава чланица, али и надређен њима у складу са начелом о примату права Европске уније над националним правима држава чланица. Све то не чини још увек од Европске уније државу, али је у по нечему квалитативно разликује и од власти националне државе и од власти владиних међународних организација.

Видљиво је да је одређивање наднационалног релационо и дескриптивно. Оно почива на разлици између наднационалне организације (као институције и њеног права), на једној страни, државе, на другој страни, и (класичне) међународне организације, на трећој страни. На том трагу се у *Оксфордском правном речнику* каже да се наднационалне организације, институције и право не „затварају“ у оквиру националне државе, али се исто тако не намећу као целовит ниво ни изнад свих националних држава или само неких од њих. Такве организације су ипак изнад група националних држава и више су од њих, али још увек нису изнад њих у смислу федерације, зато што националне државе задржавају широк обим независности (аутономије). Даље се на истом месту каже да супранационалне организације нису ни чисти облици сарадње међу државама, али ни савези држава. За разлику од међународних организација, наднационалне организације су у одређеним аспектима (али не и у свим) више од својих држава чланица и могу да врше власт над њима. При томе се као најважнија таква наднационална организа-

⁹ Вид. тако: J. Baylis, S. Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Third Edition, 2005, 580; G. Evans, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, 1998, 524.

¹⁰ Вид. више: Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право – Центар за право Европске уније, Крагујевац 2014, 145–176.

ције наводи Европска заједница односно Европска унија, док, каже се на истом месту, то нису ни Комонвелт, ни Организација америчких држава, зато што оне не могу да заповедају својим државама чланицама, нити да контролишу њихово деловање, већ могу само да усклађују (кординишу) њихово деловање и да га потпомажу.¹¹ Други аутор закључује да наднационално значи и нешто више и да досеже чак до суверенитета, тј. да наднационално у границама овлашћења која су му дата и само врши сувереност.¹²

У сваком случају, наднационална организација, а у овом случају Европска унија, врши ограничену власт, која је пре делегације припала њеним чланицама као сувереним државама, над државама чланицама у областима делегиране надлежности, на основу њиховог вољног пристанка.

Одатле се за вршење такве власти постављају иста она питања која се постављају и за вршење власти модерне државе, односно за оправдање њеног постојања и деловања. На првом месту то је питање легитимитета, а на другом питање о улози народа (множина) у избору и (свакодневном) вршењу власти, или, другачије речено, питање о примени демократије у вршењу власти која је делегирана Европској унији. Ово друго, како је раније већ констатовано, у најужој је вези са улогом бирократије, односно дометом примене бирократског начела и елемента у њеној институционалној организацији.

5. Демократија је данас постала пожељан и једино прихватљив начин вршења државне власти, тј. пожељан однос између оних који врше државну власт и оних над којима се власт врши, иако је у поређењу са аутократијом знатно, знатно краће и уочљиво и упечатљиво ређе примењивана у досадашњој државној, правној и политичкој историји. Ван интереса овог рада остаје проблем (веома) широког садржаја и обима појма демократије и ширина дискусије о њој, као и различитост оцена о њеној вредности и домаћају, сем једног питања, везаног за основну тему рада, које се односи на такорећи „природну средину“ у којој се демократија примењује. Оно пита да ли је демократија примењива само на локалну, поднационалну (субнационалну) и националну раван, односно државу и њене политичко-територијалне јединице, или је примењива и на тзв. наднационалној и светској (космополитској, глобалној) равни могућег вршења власти. Одговор на ово питање покушавају да дају

¹¹ Тако: D. M. Walker, *The Oxford Companion to Law*, Clarendon Press, Oxford 1980, одредница „Супранационалне организације, институције и право“, 1199.

¹² Вид. R. H. Folsom, 4.

многи писци, стварајући различите теоријске приступе, образложења и оправдања.

Уопштено и грубо говорећи, постоје, као и увек, два супротстављена табора становишта и она која се налазе међу њима, ближе једном или другом табору, у намери да их некако приближе и еклектички измире. По становишту једних, демократија је везана искључиво за државу, због чега на наднационалном нивоу њена примена није могућа. Интернационализација и глобализација угрожавају демократију у држави, доводећи је у питање у тој њеној, по овом схватању, „природној средини“.¹³ По другима, демократија је могућа и на наднационалној равни, па у крајњем случају чак и као космополитска, тј. глобална демократија, при чему се однос и статус демократије у држави и демократији на глобалној и наднационалној равни различито оцењује, по принципу дисјункције или по принципу комплементарности.¹⁴ Између њих налазе се неке варијације које би да ове равни или, како се често каже, арене демократије учине потпуно комплементарним, чак и међусобно условљеним, такођећи у складу са принципом сразмерне пропорционалности. У том аналитичком оквиру поставља се и питање о примени демократског и бирократског принципа у институционалној структури Европске уније.

6. Широко прихватање демократије као начина одлучивања о јавним пословима уопште, а у Западној Европи посебно, утицало је и на њен статус у институционализацији европске интеграције.

Значај демократије за претече данашње Европске уније није био увек једнак. Мењао се временом, а у складу са структурним развојем ове европске интеграције растао је са „придруживањем“ политичке интеграције већ узнапредовалој и скоро заокруженој економској интеграцији. Заједно са растом значаја питања њеног легитимитета, односно легитимитетом власти коју врши.

Један од основних постулата демократије је, у сваком случају, да грађани могу да утичу на избор и деловање органа који врше (јавну, оригиналну, деривативну и делегирану) власт, а да представнички (репрезентативни) органи који представљају политички народ и потичу из (непосредних или, евентуално, посредних) избора морају да врше најзначајније правне функције и послове власти, а законодавну функцију нарочито и посебно.

Управо је судбина примене овог постулата модерне демократије била и најспорнија у досадашњем развоју Европске уније и њених

¹³ R. Dahl, *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb 2000, 183–190.

¹⁴ Више о томе, вид. Ф. Канингем, *Теорија демократије*, Критички увод, Филип Вишњић, Београд 2003, 325–354.

претеча. Истина је да је била спорна примена и неких других постулата модерне демократије, но поменути је, ипак, био најважнији.

О примерености тог постулата модерне демократије Европској унији, њеној природи и њеном институционалном уређењу постоје бројна међусобно различита, па чак и супротстављена стајалишта у академској литератури, али и у деловању самих органа Уније и влада држава чланица.

Проблем примене овог постулата модерне демократије у Унији нешто је новијег датума у односу на настанак њених претеча. Све док је природа њених претеча била природа међународне владине организације, питање примене предметног постулата није се уопште постављало, јер је једина „арена“ демократије била национална држава, тј. држава чланица. Све што се тицало „легитимности“ европских заједница и Европске заједнице и демократског утицаја на њу и њене органе остваривало се на националној равни. Заједнице су легитимисане и демократски прихватане посредно, путем легитимитета националних државних власти и демократије у националним државама.¹⁵ Штавише, односи међу органима европских заједница, односно Европске економске заједнице, били су изграђивани на начин другачији од система поделе власти, на којој се заснивао хоризонтални однос између државних органа у националним државама: до промена које су извршене Мастрихтским уговором најважнији органи били су органи који су потицали од извршних власти националних држава, а који су се у структури органа европских заједница могли, на неки начин, одредити као извршни органи, односно бирократски органи. Све то је било производ тадашњих теоријских схватања о могућностима остваривања демократског одлучивања и утицаја на вођење спољне политике националне државе, које су оцењиване као мале или потпуно безначајне. Наиме, европска интеграција је тада, ипак, била схватана више као предмет спољне политике, него као стварање једне наднационалне политичке заједнице (политичког система), без обзира на становишта изражена у најважнијим пресудама Европског суда правде, који је изражавао другачије виђење, у прилог посебности правног система Европске економске заједнице. Истина је да је и у овој фази развоја Европске уније било и другачијих ставова о значају примене демократских принципа у институционализацији Европске економске заједнице и Европске заједнице, али они су били ретки и слаби.

¹⁵ Вид. D. Beetham, Ch. Lord, „Legitimacy and the European Union“, *Political Theory and the European Union, Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), Routledge, London – New York 2002, 17–18.

Међутим, каснији пораст свести о значају одлука органа европских заједница, Европске заједнице и Европске уније на свакодневни живот грађана држава чланица и привредних организација проширењем њене надлежности, те појава нових теоријских разматрања у правној и политичкој науци, довели су у правној и политичкој јавности до наглог практичног и теоријског пораста интересовања за статус демократије у Европској заједници, а још више Европској унији. Све то опет доводи до нових покушаја да се демократска начела и установе шире примене у организацији и структури Европске заједнице, а потом и Европске уније.

Лисабонски уговор по први пут у историји оснивачких аката Европске уније и њених претходница уводи део који је посвећен нормативном одређивању демократије и демократских принципа у Унији. Следећи неуспели Уговор о уставу за Европу, творци Лисабонског уговора су сачинили редукovanу верзију¹⁶ одредаба о овом предмету. Она, тако скраћена, садржи најначелније одредбе о вредностима на којима почива унија, на једној страни, и, на другој страни, о демократским принципима.

Демократија је, *inter alia*, како је одређено у чл. 2 Уговора о Европској унији, једна од темељних вредности на којима почива, односно на којима је заснована Унија. Демократија се, како следи по одредбама из чл. 9–12 истог Уговора, схвата као представничка, на једној страни (чл. 10 и 12 Уговора) и (одмах истакнимо, ограничено) партиципативна (чл. 10 и 11), на другој страни.

Представничка демократија, односно демократско представљање грађана остварује се, према одредбама Уговора о Европској унији, у две равни. Прво представљањем грађана у Европском парламенту, а влада држава чланица у Савету. Друго, улогом националних парламената у одлучивању у Европској унији (чл. 12). При томе, владе држава чланица, констатује се даље, у тачки 2, члана 10, одговорне су националним парламентима и грађанима држава чланица, у складу са демократским начелима (која представљају заједничку стечевину ЕУ).

Партиципативна демократија се остварује, у складу са одредбом из члана 10, тачка 3, кроз право грађана да учествују у демократском животу Уније. Демократичност одлучивања обезбеђује се начелно и у тачки 3 истог члана, прописаном јавношћу рада код доношења одлука у Унији, као и налогом из исте тачке упућеном доносиоцима аката ниже

¹⁶ О упоређивању садржаја Уговора о уставу за Европу и Лисабонског уговора, више вид. Р. Craig, *The Lisbon Treaty*, Oxford University Press, 2010, 21–31.

правне снаге којима се уређује одлучивање у Унији да надлежност распореде тако да се одлуке доносе у институцијама које су што је могуће ближе грађанима Уније.

Међутим, тако начелно одређен оквир за партиципативну демократију у Унији значајно је сужен одмах после „оптимистичног“ начелног одређења права сваког грађанина Уније „да учествује у демократском животу Уније“ већ у наредном члану 11 Уговора о Европској унији, као и у Уговору о функционисању Европске уније чл. 24 и 227) и сведен на (грађанску) иницијативу (члан 10, тачка 4), могућност (не и право) грађана и представничких удружења да на погодан начин јавно износе и размењују мишљења о свим областима активности Уније (члан 10, тачка 1), начелну обавезу институција Уније да одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са представничким удружењима и цивилним друштвом (члан 10, тачка 2) и на право на петицију која се директно односи на грађанина или грађанку Уније (чл. 24 и 227 Уговора о функционисању Европске уније).

7. Историјски гледано, у покушајима да се ублажи мањак демократије у центру пажње прво се нашао Европски парламент, потом и форме тзв. партиципативне демократије и, на крају, улога националних парламената у вршењу функција Европског парламента. Такав приступ требало је да отклони или барем да у великој мери ублажи недостатак демократије у раду органа Европске уније. Уз њега је исти тренд требало да буде изражен на најначелинијем нивоу, у оснивачким актима Уније, најапстрактнијим правним прихватањем демократских вредности, начела и институција.

У зачецима данашње Европске уније, Европски парламент је био заједнички орган заједница и био је тек веома далеки одсјај значаја парламентаризма и парламента у европским националним државама. Чак није ни носио назив парламента, већ назив Заједничка скупштина. Делимично примерено таквом називу добио је тек споредну улогу ограниченог саветодавног органа у међународним организацијама, какве су биле претходнице данашње Уније. Међутим, већ и сама промена његовог имена у Европска парламентарна скупштина, извршена 1958, а потом она извршена 1962. године, када је овај назив замењен називом Европски парламент, и само његово постојање давали су честог повода да се тражи јачање његове опште улоге, а посебно јачање његове надлежности и својеврсне надзорне улоге у односу на остале органе европских заједница. Такви критички гласови и захтеви за јачањем његове улоге појављивали су се напоредо са проширењем надлежности Европске заједнице и Европске уније, тачније са појавом идеја о поли-

тичкој заједници односно унији, о Унији која је нешто знатно више од „велике заједничке тржнице“.

Гледајући данашње надлежности Европског парламента и упоређујући их са ранијима, мора да се констатује да је у последњих тридесетак година дошло до њиховог значајног проширења, по узору на опште вредности парламентарног режима, али у знатно ограниченој варијанти.

Међутим, мора да се истакне и да ни сва извршена проширења надлежности Европског парламента нису довела до потпуног „пресликавања“ парламентаризма националне државе на раван Европске уније, мада су, временом, сличности расле, не досегнувши, ипак, истоветност.¹⁷ Национални парламенти су, ипак, много „моћнији“ и снабдевени су снажнијим овлашћењима у односу на Европски парламент, како у доношењу највиших правних аката, закона посебно, тако и у односу на политичку контролу над органима који извршавају највише акте које доноси парламент.¹⁸

Тако, на пример, „законодавна функција“ односно „законодавна делатност“ у границама надлежности Европске уније није у искључивој надлежности Европског парламента. Истина је да је парламент „саучесник“ у њеном вршењу, делећи различите улоге у појединим фазама доношења са Комисијом и Саветом („законодавна иницијатива“, поступци консултовања, сарадње, саодлучивања као и пријема нових чланица). Са буџетском функцијом, стање ствари је још неповољније него са законодавном.

Политичка контрола над радом других органа Европске уније такође је вишеструко ограничена, па чак и онда када постоји као институционални ентитет у оснивачким актима саме Уније. Она је установљена уз доста строге услове за покретање поступка политичке контроле или, тачније речено, њеног завршног дела – гласања о поверењу. Контроли је подвргнута само Комисија, док други органи, по унутрашњој „логици“ сложене институционализације Европске уније, из донекле разумљивих разлога, нису, пре свега Савет Европе и Савет.

Повремено се констатује да је Европски парламент изашао као својеврсни победник у тзв. Лисабонском уговору у погледу међуинституционалног супротстављања односно својеврсног сукоба визија међу органима Европске уније о међуинституционалним односима и међу-

¹⁷ Вид. тако: Р. Стајг, 72; Ј. Симић, *Европски парламент – актер у одлучивању у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2010, 215–217; Е. Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, 1998, 77–78.

¹⁸ Вид. Ј. Симић, 155–157.

институционалној равнотежи, а у поступку доношења правних аката Уније.¹⁹ Пре свега, због појачања његове улоге у односу на делегиране акте и акте о извршењу обавезујућих аката уније (чл. 290 Уговора о функционисању Европске уније) које доносе Комисија (у правилу) или Савет (изузетно). Бројни аутори наводе да је то и својеврсни залазак тзв. поступка комитологије, коме су даване броје и снажне примедбе због његове затворености за јавност, односно због његове нетранспарентности, иако је сам тзв. поступак комитологије био од користи и самом Европском парламенту, због могућности да од комитета у поступку комитологије неформално добије важне податке о делегираном акту кога Комисија има намеру да донесе и тако стекне могућности да правовремено заузме свој став о њему.²⁰

8. У литератури се често тврди да је доношење општих правних аката из надлежности Уније поверено „дводомом парламенту“, кога чине, на једној страни, Европски парламент, као представништво грађана, односно дом грађана, и Савет, као дом држава чланица, по класичном узору – законодавном телу у савезним државама. У самом Уговору о Европској унији се, како је већ горе казано, истиче да је одговорност влада (у ствари, примерено нашем појмовном и терминолошком апарату, извршне власти националних држава) националним парламентима елемент легитимности овог „другог“ или „горњег дома“ законодавца Европске уније, који, с обзиром на састав овог „дома“, допушта да се такав „законодавац“ Европске уније може сматрати легитимним.

Ова тврдња може да се прихвати, ипак, крајње условно у општем окружју околности које су указивале на посвемашњу улогу националне бирократије, оличене у извршној власти националних држава, и, како се то популарно каже, „еврократије“ или „бриселске бирократије“, и њихове спреге, у доношењу правних аката и других значајних (неправних) аката у Европској унији, које су, као такве, заправо, и довеле до постепеног и нужног уношења у институционални склоп Европске уније неких елемената демократских институција и поступака, ради повећања њеног општег демократског легитимитета.

Наиме, остваривање политичке контроле над извршном влашћу од стране законодавног тела у европским парламентарним режимима сучава се са бројним општепознатим препрекама, оличеним у односима теже и противтеже између законодавне и извршне власти. Још је запретије у том погледу у европским полупредседничким системима. Нарочито је то проблематично у погледу остваривања контроле у области односа државе са другим државама и међународним организацијама.

¹⁹ Вид. Р. Craig, 58.

²⁰ Шире вид. Р. Craig, 56–66.

Због тога, домаћај демократије, односно улоге грађана националних држава и грађана Европске уније, у погледу улоге Савета, као „другог дома законодавца Европске уније“ вишеструко је ограничен.²¹

9. Улога националних парламената је Лисабонским уговором по први пут регулисана неким оснивачким и другим актима Европске уније. Начелно је, и не без сваког оправдања, уређена управо у Наслову II „Одредбе о демократским принципима“, као онај инструмент који, према редакторима и доносиоцима, представља један од демократских принципа на којима је засновано функционисање Уније, који би требало да у значајном садржају и обиму увећа демократски политички легитимитет Уније. Улога националних парламената одређена је у материји ревизије Уговора о Европској унији,²² примене начела супсидијарности,²³ сарадње у области „простора слободе, безбедности и правде“ и у области политичке контроле над радом „Еуропола“ и „Еуројуста“.²⁴

Чини се да је овако одређена улога националних парламената узрокована значајним примедбама на затвореност процеса одлучивања у Европској унији, односно на одсуство јавности и давања обавештења у тој области деловања извршне власти у обављању послова у органима Европске уније, на коју је често указивано у научним радовима и политичкој пракси.²⁵

Без ближег разматрања садржаја и крајњег домаћаја наведених решења о улози националних парламената у отклањању мањка демократије тј. демократског дефицита могло би тек да се са приличном основаношћу констатује да она могу једним делом допринесу повећавању демократског политичког легимитета Европске уније само под одређеним условима, од којих је на првом месту развијена пракса сарадње законодавне и извршне власти и политичке контроле националних парламената над радом националне извршне власти. Као позитивна, могу да се оцене решења која обезбеђују потпунију обавештеност националних

²¹ О могућностима грађанина да утиче на рад Европског парламента, више вид. M. Nentwich, “Opportunity structures for citizen’s participation”, *Political Theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), 127–133.

²² Чл. 48 Уговора о Европској унији.

²³ Чл. 12 Уговора о Европској унији и Протокол о улози националних парламената.

²⁴ Чл. 12 УЕУ и чл. 85 и 88 Уговора о функционисању Европске уније.

²⁵ О затворености националних извршних власти приликом обављања послова у органима Уније, а посебно приликом заузимања преговарачких стратегија и ставова, на примеру Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске и Републике Словеније, више вид.: E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, 1993, 150–151; P. Pičman-Štefančič, *E-demokracija*, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2008, 121–124.

парламената о активностима органа Уније уопште, као и њихову (истина ограничену) улогу у заштити начела супсидијарности приликом доношења општих правних аката Уније, те, издвојено, у доношењу општих аката Уније у „простору слободе, безбедности и правде“. Национални парламенти немају право вета, јер су ове одредбе, по свему судећи, мотивисане супстанцом делибаративне демократије, односно рационалним дискурсом који чини њену суштину.

На овај начин, творци Лисабонског уговора покушали су да тек до некле ублаже, али не и да сасвим уклоне, фактичку и скоро голим оком видну доминацију националне извршне власти над националним парламентом у обављању „унијских послова“, тачније у креирању политика и правних аката Уније. Ова нова нормативна могућност представља тек мали корак у уклањању демократског дефицита. С друге стране, чини се да је то био и својеврсни уступак националним државама и успостављању равнотеже између органа националне државе и органа наднационалне власти Европске уније.

10. После претходног уопштеног приказивања положаја демократских елемената у институционалној структури Европске уније, остаје да се укаже на облике и домаћај примене бирократског начела у институционалној структури Уније, које оличава улога тзв. „безличне еврократије“²⁶ односно „бриселске бирократије“ и националних бирократија у остваривању политика и доношењу правних аката Уније.

Комисија и Савет имају своје административне апарате, за које једни кажу да није бројан у поређењу са извршно-управном влашћу какве мање европске државе, на чијем је нивоу,²⁷ док други тврде супротно, полазећи од перцепције европског грађанина о (предимензионисаној) надлежности „еврократије“.²⁸ Било како било, с обзиром на то да је ван домаћаја овог текста оцењивање међусобне усклађености надлежности Европске уније и бројности њеног административног апарата, остаје чињеница постојања доста бројног административног апарата који броји око 35.000 запослених и има разуђену структуру.²⁹

Остављајући овом приликом по страни мање и више значајне детаље о међусобним односима институција и осталих органа Европске

²⁶ Тако, вид. J. S. Goldstein, *International Relations*, Longman, 1999, 434–435 и 438–439.

²⁷ Тако, вид. Д. Леонард, *Водич кроз Европску унију*, Народна књига, Београд 2004, 103.

²⁸ Тако, вид. М. Jovanović, 73.

²⁹ О административном апарату Европске уније, детаљније вид.: С. Лилић, у сарадњи са Катарином Голубовић, *Европско управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 25–40.

уније који не одговарају у којечему захтевима начела поделе власти,³⁰ ипак се може констатовати да је положај Комисије донекле налик на општи положај националне извршне власти, мада има и уочљивих разлика, у корист снажнијих овлашћења Комисије у односу на националне извршне власти. Она је снабдевена ексклузивним правом иницијативе за доношење секундарних аката из надлежности Савета и Европског парламента, а може да доноси и све оне акте које доноси и Савет и Европски парламент (мада су услови за то прописани оснивачким акти-ма и не постоји конфузија у том погледу), међу којима се истичу они који се доноси ради спровођења заједничких аката Савета и Европског парламента и аката самог Савета и они које Комисија доноси на основу делегираних овлашћења.

Наведено говори о изузетном значају и овлашћењима Комисије и њеног административног апарата, а оба организациона елемента поуздано се могу сврстати у бирократска тела по мерилу именовања и начина деловања. Заправо, све то говори о великој општој улози бирократије у Европској унији,³¹ а посебно о томе речито сведочи ексклузивно концентрисање иницијативе за доношење секундарних правних аката Уније у надлежности Комисије.

Закључак о изузетно великој улози бирократије појачава и улога националних извршно-управних власти, односно националних бирократија у остваривању надлежности институција Уније. Оне се појављује у раду Европског савета и Савета (министара), али и у деловању тзв. комитологије³² (деловање експерата националних извршних власти у обављању послова Савета и Комисије) у односу на делегиране акте и извршне (имплементирајуће) акте Комисије.

Сарадња „бриселске бирократије“ и националних бирократија има и својеврсни синтетички ефект, како се констатује у бројним анализа-ма односа демократског и бирократског у организацији и деловању Европске уније. Наиме, често се констатује да таква сарадња у наведеним институцијама и телима доводи до формирања посебне културе односа и рада „бриселске бирократије“ и националних бирократија, као и кул-

³⁰ Тако, вид.: М. Donald Hanckok, D. P. Conradt, B. Gay Peteres, W. Safran, S. White, R. Zariski, *Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, First published 2002, Third edition, 480.

³¹ У литератури се често констатује да се ради о истим процесима који се развијају и у националним државама, у којима постоји снажан утицај и значајна улога јавне бирократије, али уз, ипак, значајне разлике, које проистичу из саме природе и организационе структуре Европске уније. Тако, вид. М. Donald Hanckok *et al.*, 488, 533.

³² О поступку комитологије, више вид.: Р. Craig, 57–66; С. Лилић, 36–41; А. Махмутовић, *Демократски легитимитет Европске уније*, Ел-Келемеих, Нови Пазар 2013, 194–198.

туре рада и политичких приступа сваке од њих.³³ При томе, свака од ових бирократија фомира и своје посебне политичке циљеве, у контакту са интересним групама и, евентуално, са организацијама цивилног друштва. У том процесу долази, како се истиче, и до сукоба у погледу политичких циљева, чак и у истим административним јединицама бриселске администрације. Али, долази и до сукоба „бриселске бирократије“ са неком од националних бирократија, у борби националних држава (и њихових бирократија) да добију највише што се може добити од Европске уније, или да од Уније изгубе најмање од онога што може да се изгуби.³⁴ До таквог сукоба може да дође и онда када „бриселска бирократија“ узима у обзир интересе националних или транснационалних економских група, као недржавних група, које могу своје интересе да представљају и директно у Бриселу, а мимо националне државе чланнице.³⁵

Горњи – кратко, непотпуно и уопштено изложени облици улоге, надлежности и утицаја бирократије у стварању политика Европске уније и њених правних аката, често се називају и тзв. бирократском игром,³⁶ која је на ипак одлучујући начин снажила и убржавала процесе унутрашњег јачања економске и, касније, политичке, интеграције. Чак јој се често даје и значај одлучујућег чиниоца самих интеграционих процеса, која је покренута и развијана од стране елита, које су еврократију користиле као поуздан механизам за деполитизацију и технократизацију деловања органа Уније и њених претеча и успешно остваривање интеграционих процеса.³⁷ Експертска моћ еврократије, доступност релевантних података, информација и техника о пословима и деловању Европске уније дају јој предност коју Савет и Европски парламент не могу да достигну својим саставима и административним службама, Европски парламент поготово, па чак ни сам Савет, коме на располагању стоји могућност експертизе националних и независних експерата.

Далеко најзначајнију улогу у контексту еврократије има Комисија са својим административним апаратом, за коју се често каже да делује „иза затворених врата“ и да тек *ex post facto* обавештава јавност о својим

³³ Тако, вид. М. Donald Hanckok *et al.*, 525–526 и 531–535.

³⁴ *Ibid.*, 525.

³⁵ Тако, вид. Ј. Baykis, S. Smith, 583, 584.

³⁶ Тако, вид. М. Donald Hanckok *et al.*, 525 и 531–535.

³⁷ Тако, вид. М. Donald Hanckok *et al.*, 487–489. Џозеф Вајлер говори чак о бирократској потчињености индивидуалног и самог грађанина еврократији, те општем смањењу политичког значаја европског грађанина као појединца. Вид. Џ. Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд 2002, 387.

одлукама.³⁸ Као таква, веома је удаљена од грађана Европске уније или, како се другачије каже, од „просечног европског грађанина“, који, због тога, нема некакав посебан интерес за праћење њеног рада, иако га он свакодневно тангира.³⁹

11. Значајну улогу у остваривању институционалних односа и равнотеже између органа Европске уније, као и равнотеже у примени демократског и бирократског начела у њеном досадашњем деловању, имао је и сигурно је да ће и даље да има Европски суд правде. Његова надлежност обухватала је и обухвата, између осталог, и спорове о домањају појединих одредаба оснивачких уговора о надлежностима Уније *versus* надлежности држава чланица, као и међуинституционалне спорове, који наступе између институција односно органа Европске уније поводом правог значења појединих норми њених оснивачких уговора, а посебно начелних и оних који се односе на расподелу надлежности између институција Уније. Таквих је спорова до сада било у уочљивом броју. Суд је и сам бирократски орган по начину именовања судија и начину деловања и контроле над његовим одлукама, тј. пресудама. У досадашњој пракси решавања таквих спорова између институција Европске уније и држава чланица, као и међуинституционалних спорова, његова јуриспруденција је тежила ка истицању права и посебности правног система Уније и њиховој надређености националним правним порецима.⁴⁰ Тешко да се могу уочити неке нове чињенице и околности које би могле да је драматично промене. То значи, да ће Суд својом јуриспруденцијом и даље да штити положај и експлицитне и имплицитне надлежности Европске уније и да ће, и поред свега, „пружати подршку“ Комисији (и еврократији), а једним делом Европском парламенту.

Према томе, по мом становишту, овај Суд ће настојати да на неки начин заштити демократско начело у организацији и деловању Европске уније, али неће да занемари ни „подршку“ Европској комисији, а са њом и бирократији Европске уније, која се и сама препоручује као основни заштитник интереса Уније као целине, ослобођена притиска обавезе да поступа према налозима држава чији су држављани високи и други службеници њеног административног апарата. Као такву виде

³⁸ Тако, вид. М. Donald Hanckok *et al.*, 480.

³⁹ Више вид.: М. Jovanović, 28 и 72; Ј. Baykis, S. Smith, 588; R. Hague, M. Harrop, *Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillan, 2004, 29.

⁴⁰ Сажет приказ и оцену најважнијих одлука овог Суда у материји односа права Уније и држава чланица и односа према његовим одлукама уставних судова држава чланица, вид. код: Б. Кошутић, (2011), 143–167; Е. Barendt, 75–79; М. Aceto, *Izgradnja Evrope, Od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2006, 197–212, 248–250; S. Rodin, *Evropska integracija i ustavno pravo*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb 1997, 51–57 и 65–71.

је и оцењују и многи актери европских политика и доношења правних аката Уније. Приликом изрицања оваквог става не губим из вида неколико важних одлука Суда којима је доприносио делимичном смањењу недостатка демократије, посебно онда када су његове одлуке подржавале ставове Европског парламента. Али ни чињеницу да у овој врсти спорова, који припадају области тзв. политичког судства, одлучујућу улогу има једна бирократски орган, какав је Европски суд правде.

ЗАКЉУЧАК

Модерна држава довела је до формирања демократских институција и инструмената, на једној страни, али и бирократског апарата извршно-управне (и судске) власти, на другој страни. Њена историја је показала да је јавна бирократија велика, ако не и највећа, опасност за демократију у модерној држави, и поред тога што она у подели власти има значајну улогу, али и да без ње не може да се оствари демократски политички поредак у држави. Та теоријска и практична слика примењива је и на Европску унију, која је и сама институција, као што је, уосталом, и сама држава, мада међу њима, поновиће се то и на овом месту, осим неких сличности, постоје и веома значајне разлике.

Европска унија је још увек међународна организација и специфична мешавина елемената својствених конфедерацији, на једној страни, и елемената својствених савезној држави, односно федерацији, на другој страни,⁴¹ која, баш због те специфичне мешавине, али и учешћа других елемената, добија у публицистици, али и науци, различите називе, у покушају да се за њу употреби (пронађе) прави назив (тачније термин) у контексту устаљеног правно-научног појмовника, одговарајући њеној правној природи.⁴² За њу се често тврди да није настала као резултат

⁴¹ Сажету анализу конфедералних и федералних елемената у институционалној структури Европске уније вид. код: Е. Barendt, 79–85; Б. П. Кошутих, *Увод у европско право*, Завод за уџбенике, Београд 2006, 54–58; Б. Кошутих, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 119–130; С. Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије и Фондација Фридрих Еберт, Београд 1998, 44–53; S. George, I. Bache, 6–9; M. Donald Hancock *et al.*, 527–528; F. Grad, I. Kaučić, S. Nerad, C. Ribičić, S. Zagorac, *Ustavno pravo Evropske unije*, Univerza v Ljubljani – Pravna fakulteta, Ljubljana 2007, 143–144, 147–151.

⁴² За својеврсну ознаку збирних својстава Европске уније користе се следећи термини: „бели слон“, асоцијација суверених држава, федеративна асоцијација, заједница, политичка и економска унија држава, супранационална организација, конфедерација, федерација, недовршена федерација, постмодерна држава, регулаторна држава, управљање на више равни (*multilevel governance*), управљачка мрежа, и др. Више вид.: A. Ros, L. Armati, *EU Constitutional Law*, An Introduction, Oxford and Portland, Oregon 2010, 7; Џ. Вајлер, 306–307; M. J. Tsiniszelis, D. N. Chryssochoou, “Trends in theory and

демократског опредељења европских народа, већ да је резултат једног елитистичког пројекта и да и данас опстаје као картел различитих националих и европских бирократских, привредних, технократских и финансијских елита, због чега је „класични“ грађанин искључен из процеса доношења политичких одлука и правних аката у Унији.⁴³ То је последични закључак, проистекао из тврдње да су европске заједнице и Европска заједница, па и Европска унија (у почетку) биле замишљене пре свега као велика заједничка тржница, дакле првенствено као економски пројект, у коме је, као економској сфери, улога демократије сведена на најмању могућу меру да би се обезбедила слободна тржишна утакмица и слободна конкуренција. Једном никла на таквим темељима (европске заједнице, потом Европска заједница, и, на крају, данас) Европска унија се тешко може брзо, а питање је и да ли може уопште, трансформисати у демократску политичку заједницу (демократски политички систем) на постојећим темељима, а да и сама не постане европска суверена држава. Истовремена коегзистенција националних демократија, регионалне (наднационалне) демократије и космополитске демократије, чини се да (још увек?) није могућа, а да су при таквој коегзистенцији демократске институције и демократски канали у целости заиста ефикасни и да омогућавају једнаку улогу „класичног“ грађанина у свим тим демократским аренама.⁴⁴ Што су арене удаљеније од националне демократије, то су демократски канали у њима „запушенији“. Не (само) због великог простора и броја грађана, већ пре свега због различитих идентитета и основних средина за задовољавање основних животних захтева и интереса, те различитих општих и правних традиција, правних система и политичких култура.

Због тога, и постојећи институционални склоп Европске уније не може да се заснује на превласти демократског начела и елемената над бирократским (бирократско-технократским) начелом и елементом, као ни на њиховој равнотежи. И поред видних напора да се у убзир узму

reform“, A. Weale, M. Nentwich (eds.), 83–87 и 95; C. Rumford, 56–63; R. Hrbek, „Evropska unija“, одредница, у: D. Nohlen, *Politološki rječnik, Država i politika*, Panliber, Osijek – Zagreb – Split 2001, 70–71.

⁴³ Тако, вид.: M. J. Tsiniszelis, D. N. Chryssochoou, 94–95; Бојан Ковачевић, „Политизација европске интеграције – прилика за политичко јединство или претња опстанку?“, *Криза Европске уније* (ур. С. Самарцић, И. Радић Милосављевић), Службени гласник, Београд 2013, 161, 164–165, 166–167, 175.

⁴⁴ Тако: R. A. Dahl, 183–190; Р. Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица 1999, 419–421; Ф. Канингем, 327–331, 350–354. Супротно вид. код: Д. Хелд, *Демократија и глобални поредак*, Филип Вишњић, Београд 1997, 32–44, 257–276, 309–322, 328–332. Аренд Лијпхарт истиче да је у Европској унији примењив модел консензуалне демократије. Вид. *Модел демократије*, Службени лист Србије и Црне Горе, Београд 2003, 97, 102–105.

бројне основане примедбе на мањак демократије у институционалној структури Уније и демократског легитимитета, проширењем надлежности Европског парламента и повећањем консултативне улоге цивилног друштва (које се своди, пре свега, на корпоративне интересе и невладине организације и њихово лобирање у Бриселу и Стразбуру), уз подстрек који том процесу може да пружи модерна информатичка технологија, остаје видна чињеница о значајнијој улози бирократског начела и елемента. Класични грађанин, који је и поред свега другог што мора да се узме у обзир, ипак, мерило демократије, још увек је у институционалној структури Уније у дубокој сенци бирократије.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Aceto, Matej, *Izgradnja Evrope, Od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2006;
2. Barendt, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, 1998;
3. Baykis, John, Smith, Steve, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Third Edition, 2005;
4. Beetham, David, Christopher Lord, “Legitimacy and the European Union”, *Political Theory and the European Union, Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), Routledge, London – New York 2002;
5. Вајлер, Цозеф, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд 2002;
6. Вукадиновић, Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право – Центар за право Европске уније, Крагујевац 2014;
7. George, Stephen, Bache, Ian, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, New York 2001;
8. Goldstein, Joshua S., *International Relations*, Longman, 1999;
9. Grad, Franc, Kaučić, Igor, Nerad, Sebastian, Ribičić, Ciril, Zagorac, Saša, *Ustavno pravo Evropske unije*, Univerza v Ljubljani – Pravna fakulteta, Ljubljana 2007;
10. Dahl, Robert, *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb 2000;
11. Дал, Роберт, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица 1999;
12. Evans, Graham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, 1998;
13. Jovanović, Miodrag, “The European as a Democratic Polity“, *Democracy and Human Rights in the European Union* (ed. Silvo Devetak) Maribor – Belgrade 2009;

14. Канингем, Френк, *Теорија демократије*, Критички увод, Филип Вишњић, Београд 2003;
15. Кошутић, Будимир П., *Увод у европско право*, Завод за уџбенике, Београд 2006;
16. Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014;
17. Леонард, Дик, *Водич кроз Европску унију*, Народна књига, Београд 2004;
18. Лијпхарт, Аренд, *Модели демократије*, Сужбени лист Србије и Црне Горе, Београд 2003;
19. Лилић, Стеван, у сарадњи са Катарином Голубовић, *Европско управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011;
20. Mcleam, Iain, *Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 1996;
21. Махмутовић, Аднан, *Демократски легитимитет Европске уније*, Ел-Келемеих, Нови Пазар 2013;
22. Nentwich, Michael, “Opportunity structures for citizen’s participation”, *Political Theory and the European Union, Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), Routledge, London – New York 2002;
23. Nohlen, Diether, *Politološki rječnik, Država i politika*, Panliber, Osijek – Zagreb – Split 2001;
24. Pičman-Štefančić, Polona, *E-demokracija*, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2008;
25. Rodin, Siniša, *Europska integracija i ustavno pravo*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb 1997;
26. Ros, Allan, Armati, Lorna, *EU Constitutional Law, An Introduction*, Oxford and Portland, Oregon 2010;
27. Rosamond, Ben, “Britain’s European Future“, *British Politics Today* (ed. Colin Hay), Polity, 2002;
28. Rumford, Chris, *The European Union, A political sociology*, Blackwell Publishing, 2002;
29. Рајх, Зденко, *Проблеми уједињења Европе, Утопије и остварења*, Култура, Београд 1959;
30. Самарцић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије и Фондација Фридрих Еберт, Београд 1998;
31. Самарцић, Слободан, Радић Милосављевић, Ивана (ур.), *Криза Европске уније*, Службени гласник, Београд 2013;
32. Симић, Јасмина, *Европски парламент – актер у одлучивању у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2010;

33. Tsiniszelis, Michael J., Chryssochoou, Dimitris N., “Trends in theory and reform“, *Political Theory and the European Union, Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), Routledge, London – New York 2002;
34. Hague, Rod, Harrop, Martin, *Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillan, 2004;
35. Hanckok, M. Donald, Conradt, David P., Peteres, B. Gay, Safran, William, White, Stephen, Zariski, Raphael, *Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, First published 2002, Third edition;
36. Хелд, Дејвид, *Демократија и глобални поредак*, Филип Вишњић, Београд 1997;
37. Шиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд 1996;
38. Шиђански, Душан, *У трагању за европским федерализмом*, Гутенбергова галаксија, Београд 2002;
39. Closa, Carlos, “European Union citizenship and supranational democracy“, *Political Theory and the European Union, Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (eds. A. Weale, M. Nentwich), Routledge, London – New York 1998;
40. Craig, Paul, *The Lisbon Treaty*, Oxford University Press, 2010;
41. Wade, E. C. S., Bradley, A. W., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, 1993;
42. Walker, David M., *The Oxford Companion to Law*, Clarendon Press, Oxford 1980;
43. Wincot, Daniel, “Globalization and European Integration“, *Demystifying Globalization* (eds. Colin Hay, David Marsh), Palgrave Publishers Ltd, 2000.

Associate Professor Radomir V. Lukić, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

DEMOCRATIC *VERSUS* BUREAUCRATIC IN THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The modern-day European Union has been taking incrementalistic approach in its development for the past 60 years starting from classical international organisation through to present-day mixture of elements inherent to international organisation, confederation, federal state and some sort of supranational organisation. The mixture of such elements and the authority of the European Union have resulted in the increase in importance of democratic establishment of authorities of EU, its bodies and its democratic legitimacy. The consent national elites reached on the necessity of European Union, its organisation and decisions have become insufficient to justify EU's existence and decisions which deeply affect its citizens/citizens of member states.

This paper presents a modest attempt to evaluate and compare proportion of democratic and bureaucratic principles in EU institutions, as well as to work out the ratio of democratic over bureaucratic elements and instruments in organisation and performance of EU bodies. Due to limited space we were forced to constrain our study to general estimates, excluding analyses and assessments of details with regard to democratic and bureaucratic instruments and elements.

This paper puts forward a view that the democratic deficit and excessive bureaucracy is a consequence of the ambivalent nature of the European Union – as such different from nation state and that, despite decades of incrementalistic empowerment of democratic components in Union's institutional structure, it is still overpowered by bureaucratic element epitomized in national bureaucracy and eurocracy.

Key words: *Democracy deficit; Democratic legitimacy; Consent of elites; Technocracy; Democracy in supranational entities; Citizen; Nation state.*