

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ - СКОПЈЕ
ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОГИЈА - ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА

ПРИМЕНАТА НА ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА
ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА
И НЕЈЗИНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ДЕМОКРАТСКИОТ ДЕФИЦИТ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

КАНДИДАТ:
БИЛЈАНА КЛИСАРОВА

МЕНТОР:
ПРОФ. Д-Р БИЛЈАНА ВАНКОВСКА

СКОПЈЕ, 2013 ГОДИНА

Посвета

Ова дело им го посветувам на моите родители Ристо и Јадранка Клисарови, за нивната непоколеблива поддршка и за постојаното охрабрување.

Благодарност и до професор д-р Билјана Ванковска за истрајноста како мој ментор, и за брзите и конструктивни одговори на сите мои прашања.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
1. ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА	8
1.1. Принципот на поделба на власта	8
1.2. Профил на демократскиот легитимитет	15
1.3. Проблемите на демократскиот дефицит	18
1.4. Облик на политичкиот систем во ЕУ	21
1.4.1. Парламентаризам наспроти президенцијализм	26
1.4.2. Федерализам и консоцијација	29
2. ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА АРХИТЕКТУРА НА УНИЈАТА	36
2.1. Законодавна власт	42
2.1.1. Совет на Европската унија	42
2.1.2. Европскиот парламент	47
2.2. Извршна власт	52
2.2.1. Совет на Европската унија	53
2.2.2. Европска комисија	54
2.3. Судска власт	62
2.3.1. Европски суд на правдата	62
3. ДЕМОКРАТСКИ ДЕФИЦИТ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	64
3.1. Еволуција на Европскиот парламент	74
3.2. ЕП и „демократскиот дефицит“	77
3.3. Зајакнување на демократските акредитиви на Комисијата	80
4. ЕУ, демократијата и економската криза	81
ЗАКЛУЧОК	88

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ДЕУ	Договор за Европската унија
ЕЕА	Единствен европски акт
ЕЕЗ	Европска економска заедница
ЕЗ	Европска заедница
ЕЗЈЧ	Европска заедница за јаглен и челик
ЕК	Европска комисија
ЕП	Европски парламент
ЕСП	Европски суд на правдата
ЕУ	Европска унија
ЕЦБ	Европска централна банка
КОРПЕР	Комитет на постојани претставници
ЧЕП	Членови на Европскиот парламент

ВОВЕД

Европската унија е многу различна по вид и по степен од меѓународните организации, со кои вообичаено се споредува. За да се опише, најчесто се користи терминот *sui generis*, затоа што „не се вклопува во ни една од прифатените категории на владеење“ (Sbragia and Ridgway 1993, 24). ЕУ била креирана од страна на група држави кои споделувале исти интереси, но дебатата продолжува да се разгорува за тоа во што еволуира и низ каков процес помина: меѓувладин, наднационален, федерален? Или, пак, таа постепено се преобразува во единствен политички систем со сопствен живот?

Процесот на институционални промени на Европската заедница се одвивал паралелно со процесот на ширење на ЕЗ. Заедницата поминала многу сложени етапи во својот развој до денешната Европска унија од 27 земји-членки со тенденција за понатамошно проширување на членството. Сепак, земјите-членки на тогашната ЕЗ останале екстремно претпазливи во предавањето на важните аспекти од нивната автономија или суверенитет, на супранационалните тела. Како резултат на тоа, ЕУ денес прикажува и меѓувладини и наднационални елементи, иако нејзините основачи силно верувале (и се надевале) дека таа подоцна ќе прифати повеќе федерална форма.

Тензијата меѓу она што Хофман (Hoffman 1966, 881) го нарекува „логика на интеграција“ (европеизам) и „логика на разновидноста“ (национализам) се гравирани во институционалната „шминка“ на поединечните сектори. Така, во некои области на политиката, договорите ѝ дозволуваат на ЕУ да работи како квази федерална држава, додека во други, до одлуките се доаѓа со меѓувладини преговори по доктрината за едногласност во меѓународните организации. ЕУ изложува одреден број федерални елементи, имено директно влијае врз наднационалното законодавство, но за разлика од федералната држава, таа нема „јасен каталог на надлежностите“ (Armstrong and Bulmer 1998, 66). Надлежностите уживани од страна на индивидуалните административни нивоа се флуидни, се менуваат со периодични ревизии на Договорите на ЕУ и на неформалните, во постојаната борба меѓу различните актери за моќ.

ЕУ претставува нов начин на креирање политики меѓу националните држави, кои пренесуваат дел од нивните суверени надлежности на заедничките институции на ЕУ. Овие институции го формираат европскиот политички систем, кој не одговара на класичната шема на владеење, каде што не постои строга поделба на власта. Политичкиот систем на ЕУ опфаќа и низа неинституционализирани политички односи и процеси, но, сепак, фокусот на ова истражување е на институционалниот клуч, т.е. на односите меѓу различните видови власти (законодавна, извршна, судска), односно институциите кои ги поседуваат овие функции и како ваквата институционална архитектура е главна причина за нејзината најголема слабост, демократскиот дефицит.

Предмет на ова истражување е примената на принципот на поделба на власта меѓу европските институции и како постоечкиот систем на поделба на власта во Европската унија го овозможува демократскиот дефицит. За да се сфати функционирањето на секој политички систем, од суштинско значење е познавањето на неговите институции и нивните меѓусебни односи. Кога европските заедници биле основани, политичката моќ била организирана по принципот на меѓувладина соработка. Европскиот парламент бил целосно маргинална институција со чисто консултативна функција. За време на процесот на европска интеграција има стекнато, прво буџетски, а потоа правни и надзорни надлежности. Лисабонскиот договор на ЕП му даде повеќе моќ да ја обликува Европа од кога било досега. Сепак, неговите надлежности се сè уште ограничени, во споредба со оние на Советот на ЕУ или на националните парламенти. Затоа, можеме да зборуваме само за делумен парламентаризам на политичкиот систем на ЕУ. Некои автори зборуваат и за елементи на консоцијација во политичкиот систем на ЕУ. Односите меѓу институциите, како и односите меѓу нив и земјите-членки ги одразува постепена федерализација на политичкиот систем.

*Целта на оваа теза е да ја истражи примената на принципот на поделба на власта меѓу европските институции, да даде одговор дали класичната форма на поделба на власта е применлива на ваков систем *siu generis* во материјална или во функционална смисла, да покаже дали демократскиот дефицит е последица на ваквата институционална архитектура на ЕУ и да се обиде да го детерминира политичкиот систем.*

Општата хипотеза на овој магистерски труд гласи: *Демократскиот дефицит на Европската унија, во значителна мера, е последица на институционалната архитектура на ЕУ, односно на специфичниот начин на примена на принципот на поделба на власта. Како последица на ова, доаѓа до јакнење на ефикасноста за сметка на демократскиот и на партиципативниот елемент, односно брзината и ефикасноста на носењето одлуки се постигнува за сметка на продлабочување на демократскиот дефицит.*

Посебните хипотези на ова истражување, пак, гласат:

I. Поделбата на власта во ЕУ, која е поделена („хоризонтално“) меѓу Комисијата, Советот, Парламентот и Судот, и („вертикално“), меѓу локално, национално и меѓународно ниво, ја определува институционалната рамка на Унијата.

II. Институционална архитектура на ЕУ влијае врз демократскиот дефицит.

III. Договорот од Лисабон влијае врз надлежностите на Советот и на Парламентот, кои полека се зголемуваат на сметка на Комисијата.

IV. Измените на Лисабонскиот договор не доведуваат до значително менување на хибридниот карактер на ЕУ, односно на предоминантната меѓувладина компонента.

V. Институционалната и формално-правната структура на ЕУ останува нејасна и неразбирлива за европските граѓани, што директно се одразува на нивната слаба демократска партиципација во политичкиот живот на ЕУ.

VI. Елементите на консоцијална демократија дополнително го слабеат демократскиот инпут во политичкиот процес, кој целосно останува во рацете на елитите.

Станува збор за претежно теориско истражување со експликативен карактер. Идентификуваниот проблем и дефинираниот предмет се обработени на теоретско рамниште преку користење релевантна литература, а на емпириско рамниште со користење секундарни извори на податоци, а тоа се релевантните документи соодветни на предметот, и притоа се користеше *методот - анализа на документи*, а методот на анализа и синтеза на сознанијата се применети на достапната литература во која се обработува принципот на поделба на власта, карактеристиките на парламентарниот, претседателскиот, федеративниот и на консоцијалниот политички систем за потоа тие да се применат во разгледот на примената на принципот на поделба на власта на европските институции и како тоа влијае врз демократскиот дефицит.

1. ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА

1.1. Принципот на поделба на власта

Уште од времето на античка Грција, и потоа луѓето се занимавале со прашањето за споредбата и дефинирањето на различните начини на управување. Почетните класификации на режимите на владеење, главно се темелеле на бројот на владетелите и на нивните цели. Почетоците на современото разликување меѓу законодавната, и на нејзе подредената извршна власт ја поставил Џон Лок, темелите, пак, на модерното компарирање на политичките системи во 17 век ги одредил Монтеѕкје, кој се фокусираше на начинот на дејствување на различните политички системи (Seiler 2004, 18). Еден од основните уставни принципи на либералната демократија е поделбата на власта. Уште во делата на Лок и на Монтеѕкје¹, поделбата на законодавна, извршна и на судска власт се смета дека е од суштинско значење за да се избегне узурпација и тиранија на носителот на овие овластувања. Доследноста со која трите гранки на власта се поделени, како и начините на меѓусебна контрола и соработка меѓу законодавната и извршната власт, го даваат одговорот за каков политички систем станува збор (Ванковска 2007, 118).

Овој принцип е толку голем дел од нашата политичка култура, што ние веќе не го доведуваме во прашање. Сепак, не е веднаш видно зошто поделбата на власта е толку важна, дури и во една демократија. Зошто заканата од губење на изборите не е доволна за дисциплинирање на опонентите на извршната или на законодавната власт? Што ќе добиеме со поделбата на власта? Што ќе изгубиме? Како треба оваа поделба да биде дизајнирана? Иако, сите демократии имаат поделба на власта, рамнотежата на власта варира меѓу извршната, законодавството, судството и граѓаните. Поточно, извршната и законодавната власт имаат различни овластувања во претседателските и во парламентарните системи, но различните уставни, исто така ги прават овие тела, повеќе или помалку моќни, во зависност од тоа како тие го структурираат законодавниот процес. Во

¹ Монтеѕкје сметал дека е погубно еден човек/тело да ги остварува трите власти (Ванковска 2007, 118). Според него, само власт може успешно да контролира (друга) власт.

теоријата постојат различни ставови во однос на суштинското прашање, дали институционалната поставеност на ЕУ го почитува принципот на поделба на власта во материјална или во функционална смисла (Ванковска 2010, 86). Суштината на поделбата на власта се состои во следните премиси:

- Политичката власт е дистрибуирана/поделена меѓу три гранки на власта (законодавна, извршна, судска).
- Членовите на секоја од овие власти се избираат/назначуваат според различни методи.
- Секоја од властите има одреден капацитет да ги контролира другите две власти (Ванковска 2007, 118-119).

Модерното сфаќање на поделбата на власта се разликува од оригиналното по неколку точки:

- Терминологијата е изменета, па повеќе се зборува за а) донесување политички одлуки; б) извршување на одлуките и в) контрола над нивното извршување.
- Јакне улогата на судството, а особено на уставното судство, во смисла на контрола над законитоста на работењето на органите на власта.
- Се појавуваат нови институции како, на пример, омбудсманот (народниот правобранител), кој се грижи за заштита на човековите права кога тие се повредени од страна на органите на управата.
- Модерната демократска држава е нужно децентрализирана, што значи дека локалните заедници добиваат сè поголемо значење. Затоа тензијата од релација легислатива - егзекутива се пренесува на релација централна - локална власт (Ванковска 2007, 120)

Принципот на поделба на власта е вграден во политичките системи на сите држави-членки на ЕУ. Но, начинот на кој е изградена и поставена ЕУ сериозно го доведува во прашање ова свето правило. Затоа, прашањето за тоа дали и како се остварува принципот на поделба на власта на ниво на ЕУ е едно од теориски најактуелните и најкомплицираните, дотолку повеќе што овој принцип не е цел за себе, туку е насочен кон обезбедување систем на тежа и противтежа, кој гарантира дека ниту една институција

нема да дејствува надвор од нејзината надлежност, а дека институциите меѓусебе ќе се контролираат и надгледуваат. Сепак, присутно е уверувањето дека отсуството на јасна диференцијација меѓу извршната и законодавната власт го прави системот на ЕУ нетранспарентен, непогоден за јавен надзор и понефективен (Ванковска 2008, 92).

Иако не со уставен дизајн (како во американскиот случај), ЕУ постепено се стекнала со институционални карактеристики на поделба на власта на владејачкиот систем. Главните институции на ЕУ (како што се Советот на ЕУ, Европскиот парламент и Европската комисија), во иста мера, се независни. Советот ги претставува владините лидери на земјите-членки на ЕУ, Парламентот ги претставува нивните избирачи, а Комисијата е еден вид извршна власт, избрана од страна на Советот и одобрена од страна на Парламентот, но независна од двете. Всушност, претседателот на Комисијата не го претставува политичкото мнозинство во Парламентот, ниту на Советот. Покрај тоа, моќта за донесување одлуки е толку дифузирана во владејачкиот систем на ЕУ, што научниците соодветно го имаат наречено „систем на конфузија на моќ“. Иако, Комисијата има монопол на законодавна иницијатива, Советот и Парламентот треба да го одобрат секој закон преку диференцирани и комплексни постапки (S. Fabbrini 2005, 125).

Според Ванковска², принципот на поделба на власта доживува различна примена во различни држави, меѓутоа во современите услови на растечка комплексност на социоекономските и вкупните општествени односи, се менуваат и улогите на државата и нејзините функции. Забележлива е тенденцијата на делегација (пренесување) на надлежностите од легислативата (парламентот) на егзекутивата (владата), која се смета за поефикасна, побрза и покомпетентна да наоѓа соодветни и брзи решенија за сложените проблеми.

Расправата за тоа дали принципот на поделба на власта е адекватно применет во рамки на ЕУ, треба да се разгледува во контекст на овие сознанија, но и на фактот дека Унијата не претставува државен ентитет (Ванковска 2008, 93). Според Сандро Гоци, Европската унија не е заснована врз принципот на поделба на власта. Отсуството на поделба на власта

² (Ванковска 2010, 86)

меѓу институциите кои ја регулираат активноста на ЕУ се карактеризира со отсуство на каква било разлика меѓу законот, како типичен израз на законодавната функција, и уредбата, која е својствена за извршната власт во комунитарниот систем. Се работи за познатиот „институционален комунитарен триаголник“, кој се заснова на мешавина на функции, а не на поделба на власта. Извршната и законодавната функција не се извршуваат на начин и по процедурите што се применуваат во државите-членки.

Спротивно, Моравчик тврди дека ЕУ не претставува систем на парламентарно владеење, туку систем заснован на поделба на власта. Тој утврдува постоење хоризонтална поделба на власта меѓу ЕК, Советот, ЕП и Судот, и вертикална поделба на власта, која се остварува на локално, национално и на наднационално ниво (Ванковска 2008, 95).

Во ЕУ нема јасна поделба на трите области на законодавна, извршна и на судска, кои би биле нужна карактеристика на демократско владеење. Најмногу различни функции се преплетуваат во активностите на Комисијата (Bebler 2007, 121). Кај европските институции не се почитува принципот на поделба на власта на законодавна, извршна и на судска на начин на кој тоа не само што се чини, туку и се разбира како темел на демократскиот поредок на национално ниво (Ванковска 2008). Поделбата на власта и функциите на Европската унија следат оригинална шема и се во постојан развој, предмет на постојан триаголен преговор меѓу Советот, во кој се претставени владите на земјите-членки, Европскиот парламент и Комисијата. Самата уставна структура на Унијата се развива не само од формални уставни ревизии, но, исто така, се должи на пракса, обичаи и на „уставните договори“ наречени „меѓуинституционални договори“ меѓу различните институции (Gosi 2003, 11). Основните институции на Европската унија не одговараат на поделбата на извршни, законодавни, судски и на монетарни органи како во државите. Европската комисија служи како извршно тело на ЕУ и може да се спореди со кабинет, Европскиот парламент е долен дом на законодавното тело, а Советот на Европската унија може да се смета за горен дом. Должностите на Европскиот суд на правдата и Европската централна банка јасно се гледаат од нивните називи (Lajphart 2003, 102).

Од призма на класичниот концепт, веќе на прв поглед е јасно дека во ЕУ не може да се направи јасно разграничување на функциите, дури ни кога станува збор за создавање и за

примена на правото. Она што е најочигледно е постоењето институционален баланс, кој се заснова на надлежностите што се преклопуваат (Ванковска 2008, 94).

Во време на првите европски заедници во 1950-тите, самата цел на проектот на Моне и Шуман било да се концентрира донесувањето одлуки во некои клучни области на економијата со цел да се постигне поголема ефикасност и, преку соработка, да се обезбеди меѓусебна контрола на индустриите за челик и за јаглен. Меѓутоа, ниту една влада не била подготвена да прифати кој било тип на неконтролирано препишување на моќите на тело од експерти. Поради тоа било одлучено дека не само што земјите-членки ќе ја назначат Високата власт, но тие, исто така, ќе гласаат за пропозициите што ќе произлезат. На инсистирање на холандските и на белгиските власти најзабележливо, „Заедничкото собрание“ било создадено да ја држи Високата власт одговорна за своите акции. Иако ова подоцна беше под тројно ограничување и под директна или индиректна контрола на владите. Во исто време, овој механизам одговарал на политичките грижи, ја следел филозофијата на поделба на власта, иако на многу нов и специфичен начин. Иако теоријата за класичната поделба на власта подразбира хоризонтални својства на прерогативите, со можност за контрола и баланс меѓу законодавната, извршната и судската власт, овој механизам одговара повеќе кон еден вид „линеарна“ поделба на власта како надлежен орган зависен од достигната етапа на нормативниот процес. Ова се нарекува „комунитарен метод“. Тој се потпира на следниот принцип: Монополот на правото на иницијатива ѝ припаѓа на Комисијата; Советот гласа за текстови (за повеќето со квалификувано мнозинство, а не едногласно) на еднакво рамниште со Парламентот (сепак, со некои исклучоци); спроведувањето на мерката спаѓа во принципот на Комисијата. На врвот на процесот, Судот на правдата вежба судска контрола (тука повторно со некои исклучоци).

Лисабонскиот договор, исто како и претходниот документ познат како Устав кој не беше усвоен, е резултат на долги напори да се дефинираат областите на надлежности на Унијата и на земјите-членки. Иако тоа може да изгледа сосема логично, ова прашање е во самата суштина на дебатата за тоа каков тип Унија земјите-членки сакаат да градат заедно. Прашањето „Кој што прави?“ е централно овде, одредува не само како надлежностите ќе бидат дистрибуирани, но, исто така, (и уште поважно) самата цел и целта на европската

интеграција. Според Мајер (Mayer 2004), периодичниот карактер на дебатата за надлежностите е здрав и неопходен елемент на интеграцискиот процес. Ако дефинитивното решение и точен одговор биле обезбедени, тоа индиректно би го одредило финалето на Унијата. Дали јасното ограничување на надлежностите би било пожелно? Или тоа ќе ја загрози Европската унија, а со тоа ќе ја направи ригиден, непроменлив систем?

Prima facie, Лисабонскиот договор изгледа дека го реши прашањето, како што членовите од 2 до 6 ДФЕУ ги набројуваат и ги класифицираат надлежностите во три категории:

- *ексклузивни надлежности на Унијата;*
- *надлежности делени со земјите-членки;*
- *и комплементарни надлежности.*

Ако внимателно ги погледнеме овие три категории, можеме да сфатиме дека со исклучок на првиот, не постои јасна индикација за тоа како надлежностите треба да се остваруваат: делените и комплементарни надлежности не се ништо повеќе од областите каде што ЕУ и земјите-членки може да дејствуваат. Како го прават тоа е друго прашање. Три аргументи можат да го објаснат овој недостиг од јасност. Прво, неможноста да се утврди *ex ante* точните граници меѓу еден и друг вид надлежност. Второ, според Мајер, фактот дека таквата двосмисленост е предуслов за флексибилност при одредувањето на крајната цел и намера на Унијата. Конечно, фактот дека главните актери прифаќаат да донесат двосмислени норми, но со идна цел да се борат да го наметнат толкувањето што најдобро одговара на нивните интереси. Институционалната структура на ЕУ е резултат на една специфична историја на меѓународна организација, конституирана од повеќе различни суверени држави со различни политички традиции и системи (Ванковска 2008, 94).

На прв поглед е очигледно дека Лисабонскиот договор длабоко се меша во структурата на основните договори со бришење на некои досегашни и воведување други нови одредби, исто така, некои одредби се пренесени од ДЕУ во денешниот ДФЕУ или обратно, од некогашните ДЕЗ во денешната ДЕУ и прикладно повторно ги наброила. Новото набројување на членови, барем додека не застанат рамо до рамо со некогашните одредби,

за читателите и корисниците веројатно предизвикува повеќе конфузија. За помош на корисниците и за полесно разбирање е приложен преглед на повторното набројување, а подоцна беа објавени и консолидирани верзии на двата договора во сите 23 официјални јазици на ЕУ. Со оглед на реструктурирањето на основните договори и, пред сè, значајно разјаснување на дејствувањето на ЕУ е можеби во врска со Лисабонскиот договор, наместо „уставен хаос“ по примерно е да се говори за структурната комплексност на ЕУ (Accetto, in drugi 2010).

Веројатно, сè повеќе созрева сознанието дека потребата од демократски федерализам - федералистичка поделба на власта - никогаш не била поочигледна како сега. Поинаку речено, потреба од еден посилен Европски парламент кој функционира со една Европска комисија која го заслужува своето име (Челиковиќ 2009). За поделбата на власта во Европската унија можеме да речеме дека се развива.

Извршната, законодавната и судската власт се вршат „заеднички“ од страна на институциите на ЕУ. Сепак, наместо класична „органска“ поделба на власта во три различни институции, има „функционална“ поделба на власта низ неколку институции: со хиерархии во секоја владина моќ. На пример, Советот има долгорочна извршна власт - на пример, ја поставува општата политичка агенда и делегира моќ на Комисијата - каде што Комисијата има краткорочна извршна власт - на пример, монопол врз законодавната иницијација. Слично на тоа, во извршувањето на политиката во системот на комитологија, Комисијата е помоќна под советодавните процедури, и оние за управување, а Советот е помоќен под регулаторните процедури, и оние за заштита. Покрај тоа, овие главни хиерархии се повторуваат во односите меѓу Советот и Европскиот суд на правдата и меѓу ЕСП и националните судови. Покрај тоа, законодавството на ЕУ е сè повеќе дводомно откако ЕП доби условно и безусловно право на вето (Nix 1997, 345). Ако Лисабонскиот договор формализирал систем на „четриаголно“ донесување одлуки, кое е поблиску до поделбата на власта, отколку до системот на фузија на властите, сепак тоа го направил со некоја реторичка двосмисленост и со политики на „исклучок“ (S. Fabbrini 2012).

1.2. Профил на демократскиот легитимитет

Демократскиот легитимитет во националната држава традиционално се гледал во фразата скована од Абрахам Линколн „владеење за народот, од народот и за народот“. Ова значи дека на граѓаните им се гарантира политичко учество, претставување и ефикасна влада. Целосно исполнување на демократските критериуми беше и останува централен услов за новите земји-членки. ЕУ, самата, по многу нешта секогаш била елитен проект изграден, барем теоретски, за народот, но не и од народот. И затоа често се смета дека ЕУ не ги исполнува многуте демократски критериуми, кои ги бара од своите членки.

Лошото управување, и политичко и економско, на еврокризата во текот на последните две години е поткопување на ЕУ и на националниот демократски легитимитет и виталност и влошување на постоечките слабости. И во овој момент на интензивна политичка и економска криза, неколку ЕУ држави имаат политичка визија или стратегија за ЕУ како жив, динамичен, современ политички проект, релевантна дома и во поширокиот свет (Hughes 2012).

Постојат различни стојалишта за изворите на легитимитетот на ЕУ, првото стојалиште смета дека тој е посреден (деривативен), односно зависи од легитимитетот на властите на државите-членки. Главниот аргумент е дека донесувањето на основачките договори е целосно во рацете на државите-членки, кои ги дизајнираат институциите и нивните надлежности согласно своите преференции (Ванковска 2010, 87). Вториот пристап се должи на судската пракса на ЕСП. Тој го наоѓа изворот на легитимитетот во збирот на волјата на државите (преку Советот на ЕУ) и волјата на народот (преку ЕП). Третиот пристап, пак, својот акцент го става токму врз ЕК, технократски легитимитет. Според овој пристап, клучната работа лежи во фактот што европските супранационални институции (ЕК; ЕСП и ЕЦБ) располагаат со способност да ја подобрат благосостојбата на мнозинството граѓани (Ванковска 2010, 87).

„Аутпут“ легитимитетот е тешко да се продаде кога „аутпут“ гласачите ги користите за да стигнат до пресуда дека се во криза која тие не ја создале и штедење кое тие не го

сакаат. Идејата дека ЕУ е само за далечни технички нагодувања е смешна сега кога еврото влијае врз многу основни функции на суверените национални влади, најочигледно во Грција, Ирска и во Португалија. Ако еврото преживее, најверојатно, ќе го стори тоа со влијание врз нив уште понатаму (Economist 2012).

Според Хугес, краткорочното управување на националните политики, наместо стратешко разбирање на веројатната интеракција на европските и домашните интереси, е на дневен ред во наредните години. Дури и како елитно управуван проект ЕУ ја губи политичката насока, додека ЕУ *sui generis*, мешавината на конфедерална и федерални политички структури, исто така го изневеруваме на двете страни. Меѓувладината-конфедерална страна сè повеќе ја доминираат Германија и Франција, и така е надвор од издржливост, со својот релативно консензуален пристап на коалиции меѓу помалите и поголемите земји-членки. Сепак, легитимитет и улогата на повеќе транснационалната Европска комисија - и во помала мера на Европскиот парламент - се најде пред силен предизвик во оваа криза отколку кога било досега.

Во ЕУ „инпут“ демократијата или „Влада од луѓето“, генерално била многу послаба од „аутпут“ демократијата или „Влада за народот“. Во споредба со САД или која било друга национална државна демократија, каде што националните избори во принцип се посветени на колективната волја, обезбедување на законодавците со мандат за владеење во интерес на колективната заштита, ЕУ изборите за Европскиот парламент не го прават тоа. Тоа е од широк спектар причини, од природата на второкласни „второразредни“ избори - каде што гласањето на граѓаните има повеќе со националните отколку со европски прашања - и компаративниот недостиг од моќ на ЕП (V. A. Schmidt 2003).

За демократски избраните влади што доаѓаат заедно во меѓународни форуми и се согласуваат, на пример, дека пактот за слободна трговија е легитимен и прилично лесен за да го разбере јавноста. Но, како што повеќе и повеќе моќ се префрла во текот на годините на ниво на ЕУ, практиката на користење на меѓувладините средби и самити поткрепени со технократски мониторинг и имплементација, почнаа да создаваат дистанца од граѓаните на ЕУ составена од комплексност, недостиг од транспарентност и одговорност (Hughes 2012).

Па, само во момент на криза, кога легитимитетот на институциите на ЕУ е од витално значење, Европскиот совет стана неурамнотежен и доминиран од Германија, со исто така влијателната Франција - и Франкфуртската група во сенката зад нив. А донесените одлуки, сепак, влијаат директно и остро врз неколку земји-членки на економските, политичките и социјалните политики и резултати (Hughes 2012). Според Хугес, Додека ЕП игра важна надзорна улога, Комисијата не доаѓа под ист вид на јавен, медиумски и политички надзор со кој политичарите и владите се соочуваат во националните демократии. Паѓачкиот одсвиг на гласачите за изборите за Европскиот парламент, како и оддалеченоста на своите постапки од граѓаните на ЕУ, значи дека го нема легитимитетот, што националните парламенти го имаат. Значи обидот за зголемување на институционалната и структурната машинерија на демократијата на ЕУ е исполнет со убедливи палци надолу во однос на интересот и учеството од ЕУ граѓаните.

Но, во еврозоната, Меркеловото или „Меркози“ ограничувањето на политиките се наметнати преку ЕУ самитите, и технократската Европска комисија, и неевропскиот ММФ, кон другите земји од ЕУ - создавање политичко и социјално нанесување во Грција, и тешки економски тензии и пад во Италија, Шпанија, Ирска, Португалија и други. Постои малку легитимитет во што било од ова, и многу политички тензии и озборување дури и меѓу 27-те лидери (Hughes 2012).

Иако сè уште не можеме да зборуваме за европски демос, ова не значи дека ЕУ неопходно е демократски нелегитимна, иако нема ЕУ народ која ја прави ЕУ демократијата. Шмит смета дека волјата на луѓето сè уште може да се изрази, и дека е индиректно и силно изразена преку националните извршители кои ссдат во Советот на министри, директно, но послабо преку избраните членови на Европскиот парламент.

1.3. Проблемите на демократскиот дефицит

Прво треба да дефинираме што е демократски дефицит, пред да одредиме дали всушност има во Европската унија. *Што е демократски дефицит?* Традиционалниот пристап е двоен: „инпут“ и „аутпут“ на политичкиот систем, се поставува прашањето дали очекувањата на граѓаните се исполнети, ова може да се определи од „растојанието“ меѓу желбите на граѓаните и политичките одлуки донесени од страна на политичкото уредување. При „инпутот“ на системот од друга страна, прашањето е дали граѓаните се доволно застапени во политичките процеси, на различни нивоа, и ако самиот процес е транспарентен, разбирлив и затоа подложен на влијанието на граѓаните и ако граѓанските гласови може да им се заканат на донесувачите на одлуки со распуштање.

Дали има демократски дефицит во Европската унија? Академската литература се чини дека е променлива во евалуацијата на демократски дефицит во Унијата. Се чини дека демократскиот дефицит може да се истакне на различни нивоа на политичкиот процес. Политичките фактори се доста силни, и како што и интерговернменталистите и федералистите користат наводен демократски дефицит да ги поддржат своите аргументи во прилог на зајакнување на Советот (и индиректно на националната држава) или на Европскиот парламент. Литературата за демократскиот дефицит во Европската унија е позната по својата хетерогеност. Дури и централното прашање, дали навистина има демократски дефицит, останува нерешено. Соодветно, потенцијалните решенија на овој проблем е можно се разликуваат по обем и по опсег. Пучала (Puchala 1971) продлабочено ја има опишано оваа дебата, како ситуација во која група од слепи луѓе приоѓа и допира слон, со цел да се утврди каков вид животно е тоа. Секој човек чувствува различен дел на животното и не е изненадувачки што сите тие доаѓаат до различни заклучоци. Оваа илустрација останува вистинита и денес, околу 40 години подоцна, како што забележува Мајоне „*ние сè уште ги напишуваме нормативните критериуми соодветни за sui generis карактерот на Европската заедница*“ (Мајоне 1998, 6). Ова е валидно сега како што беше и кога за првпат го напишал пред дванаесет години.

Субјективните размислувања, како што е легитимитет во очите на граѓаните, може да

игра важна улога исто така. Хрисохоу (Chrysochoou 1998) и Шарпф (Scharpf 1999), на пример, веруваат дека без постоење соодветен европски демос, демократијата никогаш вистински нема да се постигне во Унијата. Хрисохоу на прашањето „Како владееме?“ го додава она „Кого владееме?“, која може да ја продолжиме со следниот проблем „дали демосот има самосознание, политичка култура и автономна совест?“. Друго прашање во иста насока може да биде покренато: „Кој е дозволен во демосот и кои се границите на Унијата?“. Бовман (Bowman 2006) смета дека навистина „првиот услов за самолегализација би било ако ЕУ се дефинира со фиксни територијални граници“. Сè додека прашањето за територијалната граница не е решено, демократскиот дефицит ќе постои. Како што тврди Шмит (V. A. Schmidt 2006, 222), проблемот за ЕУ е тоа дека се дели меѓу наднационалното и националното ниво на четири основни демократски легитимирачки механизми, кои имаат тенденција да оперираат симултано во секоја национална демократија. Ова, во познатата поговорка на Абрахам Линколн, се *владата од, на и за луѓето* - што значи политичко учество, граѓанско застапување и владина ефикасност - плус, *со народот* - што значи интересна консултација.

За разлика од демократијата во националната држава, регионалната на ЕУ има фрагментирана демократија. Нивото на ЕУ се карактеризира со владеење за народот преку ефективно донесување одлуки засилено со транспарентност и со одговорност - или „аутпут“ демократија - и со владеење со луѓето преку елаборативниот интерес за консултативен процес познат како „комунитарен метод“. На национално ниво останува владата од и на луѓето (или „инпут“ демократија), со што ЕУ има корист од ова преку индиректно застапување дадено од страна на националните извршни тела во Советот и на (послабите) директно застапени преку Европскиот парламент.

Договорите со кои беа основани трите европски заедници и со кои се удрија темелите на денешната ЕУ воопшто не ја споменуваат демократијата. За ваквиот однос кон демократијата во основачките договори постојат две објаснувања. Првото, тргнува од логиката дека државите-основачи тргнувале од претпоставката дека демократскиот карактер на Заедницата е имплицитен, со оглед на демократскиот карактер на нивните политички системи. Второто, тргнува од можноста дека државите-основачи го примениле т.н. функционален метод на интеграција: остварување политички цели со економски

средства (Ристова-Астеруд 2002, 66). Европската унија традиционално страдала од криза на легитимитетот и од широко признатиот демократски дефицит. Европската интеграција никогаш не била демократска, туку процес на обезбедување услови во кои демократијата е остварливо тврдење (Warleigh 2003, 1). Невозможно е да се прогледа фактот, дека дебатите за демократијата и демократизацијата на наднационалниот политички систем на ЕУ се интензивирале токму во последниот бран³ на демократизација. Дебата за (не)демократичноста и начините на демократизација на европскиот политички систем во создавање стана неминовна во 90-тите години на 20 век. Тогаш старите членки им ги поставија политичките (копенхагенските) критериуми на постсоцијалистичките земји кои чекаа пред вратата на ЕЗ (Krašovec 2010, 19).

Нови партиципативни механизми треба да бидат дизајнирани и придружени со институционални рамки, кои овозможуваат владите да бидат поодговорни пред граѓаните. Информатичките и комуникациските технологии треба да се користат за подобрување на транспарентноста и инклузивноста на процесот на донесување одлуки. Покрај тоа, политичарите, медиумите и други обликувачи на мислења мора активно да се вклучат во поискрени комуникациски кампањи за ЕУ.

³ Можеме да зборуваме за три брана на демократизација. Првиот бран никнал од француската и од американската револуција. Вториот бран никнал по периодот на ретроградни процеси, во кој се обликувале недемократски режими (фашистичкиот режим во Германија и авторитативните режими во Европа и во Латинска Америка). Се одвивал како ширење на либерално-демократскиот модел на демократија. Серијата походи во демократијата, која почнала со воените удари во 1970-тите во Португалија и во Грција, се смета за почеток на третиот бран на демократизација.

1.4. Облик на политичкиот систем во ЕУ

Дали Европската унија е автентичен политички систем? Главните проблеми во дефинирањето на политичкиот систем се должат на тоа што одделни автори истакнуваат различни елементи или различни врски меѓу елементите на системот како најрелевантни. Оттука и различни теории за политичкиот систем⁴, за едни најважни се институциите, за други функциите, трети се фокусираат на актерите, а четврти на процесите и активностите (Ванковска 2007, 17). Теоријата на политички системи е тесно поврзана со името на Дејвид Истон⁵, во центарот на неговите ставови се наоѓа прашањето, како на политичките системи им успева да се одржат во еден свет, кој истовремено покажува и стабилност и промени. За да одговориме на ова прашање, според него, е неопходно да се набљудува политичкиот систем во контекст и поврзаност со неговото опкружување, во и надвор од општеството.

Според Истон⁶, политичкиот систем претставува еден сет на интеракции издвоени од тоталитетот на општественото однесување, а преку кој доаѓа до алокација на вредностите за општеството. Тој прави обид да изгради модел во кој политичкиот систем ќе се перцепира како посебен, но и флуиден систем на фази во процесот на донесување одлуки. Тој не опстојува во вакуум и не само што не е изолиран и самодоволен, туку стапува во интеракции со другите системи. Во таа комуникација, тој трпи влијанија, но и самиот има моќ да ги трансформира и да ги модифицира другите системи. Спецификата според која тој се разликува од другите системи е во поседувањето способност, средства и методи да определува цели и да остварува задачи од позиција на власт. *Влезните компоненти* (inputs) на политичкиот систем се изразуваат како барања и/или поддршка и ја претставуваат основата на политичката партиципација. *Централниот дел* на политичкиот систем е оној во кој се одвива процесот на донесување општо задолжителни одлуки (decision-making process), според точно определени процедури и институционални канали. Спроведувањето на веќе донесените одлуки создава повратен ефект врз општеството, односно предизвикува

⁴ Под *систем* се подразбира збир на елементи, кои се во некаков сооднос и поврзани врз основа на некој модел на однесување.

⁵ Кој своите претстави за системските теории ги запишал во три тома: „Политичкиот систем“, „Рамка за политичка анализа“ и посебно „Анализа на системите на политичкиот живот“.

⁶ Кој во основа му припаѓа на бихејвиористичкиот правец, кој се фокусира на однесувањето на политичките субјекти, како и на мотивациите и факторите кои влијаат врз одредено политичко однесување.

или нов бран барања или поддршка. Овие *излезни компоненти* (outputs) концепциски се поврзуваат со поимот на политичка ефикасност (Ванковска 2007, 17-19).

Според Хикс, Европската унија е несомнено политички систем.

Прво, институциите на Унијата се стабилни и основани со договори и постојат правила кои ги регулираат односите меѓу нив. Постојењето на Судот на правдата придонесе за јакнување на стабилноста на институциите и на сет-правилата, особено преку тогашното признавање на првенството на правото на ЕУ во однос на домашното право, кој е потврден во декларацијата анексирана на Лисабонскиот договор, а преку признавањето правила и принципи кои имаат „уставна“ вредност, во рамките на правниот ред на ЕУ. Последново покажува дека, не само што правилата постојат и се заштитени од страна на Судот, туку некои од нив имаат повисока нормативна вредност, потешко е да се променат и затоа дури се постабилни.

Второ, различни групи се обидуваат да имаат влијание врз институциите на Унијата. Најочигледниот пример се однесува на Владите на земјите-членки. Според Хикс меѓутоа, она што ја разликува ЕУ од сите други меѓународни организации е токму фактот дека владите немаат монопол на политичките барања: различни комплексни организации, групи на интерес, политичките партии и организации на граѓанското општество исто така се во конкуренција за влијанието во текот на инпутот даден на институции. Трето, влијанието на ЕУ одлуките на граѓаните е очигледно ако се земе во поглед начинот на кој медиумите или националните политичари ги портретираат политиките на Унијата. Проценката дека повеќе од 80 проценти од домашното законодавство го наоѓа своето потекло во ЕУ легислативата, најчесто дадената слика дека „Брисел одлучи - понекогаш и на штета на домашните интереси - исто така го илустрира согледувањето на одлучноста на ЕУ нормите. Покрај тоа, голем степен на политики што спаѓаат во надлежност на Унијата, дали се тоа ексклузивни, поделени или поддржани надлежности, како и бројот на актите донесени секоја година од страна на институциите на Унијата ја демонстрира димензијата земена од страна на ЕУ политиката, до точката дека Европа често се смета во странство како најголема машина за производство на норми.

Конечно, ЕУ самити, кои се одржуваат четирипати во годината меѓу шефовите на државите и владите, како и изборите во Европскиот парламент се на врвот на ледениот

брег далеку од повратни информации од граѓаните. Навистина реакцијата на ЕУ одлуките е основан и видлив феномен кој ја илустрира кружната интеракција меѓу политичката побарувачка и резултатите и нивната меѓусебно обновување. Европската унија се чини дека со тоа се вклопува во четирикратната дефиниција на Алмонд и Истон за политички систем. Но, таа не е (сè уште?) држава, како што „суверените функции“ остануваат во рацете на земјите-членки (монопол на физичката присила, внатрешниот ред, надворешната безбедност и во голема мера правдата).

Хикс е уверен, ЕУ ги поседува сите овие елементи. Нивото на институционалната стабилност и сложеност во ЕУ е далеку поголемо отколку во кој било друг меѓународен режим. Основниот институционален „четириаголник“ - Комисијата, Советот, Европскиот парламент и Европскиот суд на правдата - бил основан во педесеттите години на минатиот век. Последователните договори и реформи на договорите им дале на овие институции од кога било поширок спектар на извршна, законодавна и судска власт. Покрај тоа, овие институционални реформи произвеле високоеволуиран систем на правила и процедури кои го регулираат начинот на кои овие овластувања се остваруваат од институциите на ЕУ. Всушност, ЕУ веројатно има најформализиран и сложен сет на донесување одлуки од секој политички систем во светот. Како што институциите на ЕУ ги придобивале овие власти на владеење, така зголемен број групи се обидел да врши барања од системот, од индивидуални корпорации и бизнис-асоцијации, до синдикати, групи за заштита на животната средина и на потрошувачите и политички партии. Групите со најмоќна и институционализирана позиција во системот на ЕУ се владите на земјите-членки на ЕУ, како и политичките партии што ги сочинуваат овие влади. Централното место на владите во системот ја прави ЕУ да изгледа како и другите меѓународни организации. Но, во ЕУ, владите немаат монопол врз политичките барања. Трето, ЕУ одлуките се многу значајни и се чувствува низ ЕУ.

Основана од страна на еден меѓународен договор, Унијата развила оригинален правен и политички систем, каков што немало претходно во историјата. Комунитарниот систем без сомневање го наоѓа своето потекло во меѓународниот правен систем, основачките договори на европските заедници биле договорени и потпишани од страна на државите основачи и довеле до една меѓународна организација со сопствена правна индивидуалност,

но лишена од правата и надлежностите кои би ѝ дозволиле да се отргне пред апсолутната доминација на државите. Сепак, дејствувањето на институциите и посебно на судската пракса на Судот на правдата дозволиле трансформација во еден нов политички и правен систем. Трите најоригинални карактеристики на европските заедници се: *исклучива надлежност*, дефинитивно префрлени на Заедницата со одрекување од нивно извршување од страна на државите, *создавање право обврзувачко за граѓаните на државите-членки*, *правна меѓународна индивидуалност*, кое дозволува Европската унија да извршува дипломатски активности на меѓународната сцена. Ниеден друг меѓународен ентитет, освен државата, од историско гледиште, не ги носел во себе овие три карактеристики (Gosі 2003, 16).

Политичкиот процес на политичкиот систем на ЕУ е постојана карактеристика на политичкиот живот во Европа. Средбите на три месеци на шефовите на владите на земјите-членки (во Европскиот совет) може да бидат единствената карактеристика на системот забележана од голем број граѓани. Ова може да резултира со импресии дека ЕУ функционира преку периодични „самити“, како и други меѓународни организации. Постојат два основни политички процеси во ЕУ.

Прво, најмногу регулаторните политики и политиките на трошоци и некои граѓански и макроекономските политики се донесени преку наднационални (квази-федерални) процеси: каде што Комисијата е извршна власт, легислативата е усвоена преку дводомна процедура меѓу Советот и ЕП, и законот е директно ефективен и врховен над националниот закон и ЕСП има целосни овластувања над судската ревизија и правната пресуда.

Второ, повеќето макроекономски, граѓански и надворешни политики се усвоени преку меѓувладини процеси: каде што Советот е главно извршно и законодавно тело, Комисијата може да генерира политички идеи, но нејзината агенда за поставување овластувања е ограничена, ЕП само има право да биде консултиран од страна на Советот, и моќта на судска ревизија на ЕСП е ограничена.

Конечно, постои „фидбек“ меѓу политичките излезни компоненти од системот на ЕУ и новите граѓански барања од системот, и така натаму. Сепак, повратната јамка е релативно слаба во ЕУ во споредба со другите политички системи (Ніх 2005, 8).

Точно е дека ЕУ, во многу начини, е нова форма на политичкиот систем. Така се карактеризира како „мулти-ниво на владеење“, наместо како „држава“ или компактен политички систем. Во теоријата на мулти-ниво на владеење далечината меѓу граѓаните и елитите на Унијата е експлицитно призната. Политичка моќ е моделирана како хиерархија на слоеви почнувајќи од локалната власт на ЕУ преку регионите и нациите. Истата идеја на логичка дистрибуција на политички надлежности може да се најде во принципот на супсидијарност, во рамките на уставната доктрина во ЕУ.

Сепак, вистинската суштина на ЕУ политиката се постојаните интеракции во рамките на и меѓу институциите на ЕУ во Брисел, меѓу националните влади и Брисел, во рамките на различните одделенија во националните влади, во билатералните средби меѓу владите, како и меѓу приватните интереси и владините претставници во Брисел и на национално ниво. Како резултат на тоа, за разлика од другите меѓународни организации, ЕУ бизнисот се спроведува во неколку многукратни опкружувања и буквално секој ден од годината (Них 2005, 4). Она што е интересно, и покрај тоа, е дека ЕУ нема „монопол врз легитимната употреба на принуда“. Како резултат на тоа, ЕУ не е „држава“ во традиционалниот Веберова смисла на зборот. Моќта на принудата, преку полицијата и безбедносните сили, останува во рацете на националните влади на земјите-членки на ЕУ. Првобитните теоретичари (како Алмонд) на политичкиот систем верувале дека политичкиот систем не може да постои без држава. Сепак, многу современи социјални теоретичари го отфрлија овој спој на државата и политичкиот систем. Во овој поглед, државата е само производ на политички, економски и на социјални односи во западна Европа помеѓу шеснаесеттиот и средината на дваесеттиот век, каде што високо ниво на централизација, диференцијација, универзалност и институционализација било потребно за владата да биде ефективна. Со други зборови, во различна средина владата и политиката може да бидат преземени без класичниот апарат на државата. А токму тоа е ситуација во дваесет и првиот век во Европа. Политичкиот систем е високодецентрализиран и распрскан, заснован на доброволна заложба на земјите-членки и на нејзините граѓани и се потпира врз подорганизации (постојните национални држави) за администрирање на принудата и други форми на државната власт. Со други зборови, европската интеграција има создадено нов и комплексен политички систем. ЕУ може да функционира како политички систем без

комплетна трансформација на територијалната организација на државата - за разлика од еволуцијата на градот-држава во нација-држава (Них 2005, 5).

1.4.1. Парламентаризам наспроти президенцијализам

Најновиот бран на ширење на демократијата го зајакна теорискиот и практичен интерес за институционалните форми на демократијата. Прашањето за обликот на политичкиот систем се сведува на избор меѓу двата главни модели – претседателски или парламентарен систем и евентуално, третиот вид на т.н. мешовит политички систем. Но, овие облици најчесто се изразуваат како идеал-типови, иако во практиката се јавуваат во различни варијанти и минуваат низ постојани преобразби (Ванковска 2007, 117). Слично, како при разликувањето на демократските и недемократските системи, диференцијацијата на претседателските и парламентарните режими денес станува сè потешка задача. Од 1960-тите, Хуан Линц е еден од најистакнатите соработници на светот за нашите разбирања на демократијата, диктатурата и тоталитаризмот. Иако, многу од неговите придонеси имале значително влијание, малку достигнале толку далеку како неговиот есеј *„Демократија: Претседателска или Парламентарна. Дали има разлика?“*⁷. Првобитно напишан во 1985 година, есејот тврди дека е помалку веројатно президенцијализмот во споредба со парламентаризмот да одржи стабилен демократски режим. Стана класика дури и во необјавена форма, и меѓу креаторите на политиката и научниците, веќе предизвика широка дебата за заслугите и (особено) за обврските на претседателското владеење.

Прецизното дефинирање на парламентарниот систем е невозможен потфат. Сепак, мислата за него и неговото практично функционирање укажуваат на две битни карактеристики: флексибилната поделба на власта и политичката одговорност на владата пред парламентот. Всушност, владата не се избира, туку се номинира во согласност со парламентот и ги врши своите функции сè додека ја ужива неговата доверба. Во духот на начелото на поделба на власта, контрабаланс на овластувањето на парламентот да ѝ изгласа недоверба на владата е правото на владата или шефот на државата да го распушти

⁷ (Linz, Presidential or Parliamentary Democracy. Does It Make a Difference? 1994)

парламентот. Егзекутивата е бицефална и олицетворена во владата, како носител на ефективна извршна власт и во шефот на државата, како вршител на церемонијални функции (Силјановска – Давкова 2011).

Парламентарните системи му го должат своето име на принципот на кој се засноваат; парламентот има врховна власт. Затоа, парламентарните системи не дозволуваат поделба на власта меѓу парламентот и владата, тие се втемелени на поделбата на власта меѓу легислативата и егзекутивата (Sartori 2003, 123). Парламентарен систем, кој може да биде ставен во согласност со модерниот концепт на демократијата, вклучува и силни елементи на олигархијата, во смисла дека бројот на оние кои донесуваат одлуки, се заокружува на тесна елита. Теоретичарите на современите претставнички уредувања остро разликувале демократија на античките грчки градови, каде што се собирале ограничен број граѓани да одлучуваат за нештата што ги загрижуваат и современа парламентарна република, каде што донесувањето одлуки за јавни прашања, преку артикулацијата на задачите им е доверено на политички професионалци, поради што владеењето е посебна професија (Della Porta 2003, 159).

Претседателскиот систем се карактеризира со строга поделба на власта и со моноцефална извршна власт. За Диверже, непосредниот избор на шефот на државата и неможноста на парламентот да гласа за недоверба на шефот на државата и членовите на неговиот кабинет се најважни белези на претседателскиот систем (Силјановска – Давкова 2011).

Лајпхарт смета дека парламентарната влада во однос на президентијализмот, според консоцијалното стојалиште, е супериорна. Поради три причини:

- 1). Президентијализмот внесува силен елемент на играта нулта сума во демократската политика со правила кој тежнеат кон резултатот „на победникот му припаѓа сè“.
- 2). Во парламентарниот систем егзекутивата се одбира во парламентот и ја ужива неговата доверба додека во претседателскиот систем егзекутивата се бира директно или индиректно од избирачите и не зависи од довербата на легислативата.

3). Егзекутивата во парламентарниот систем е колегијално тело-кабинет додека егзекутивата во претседателскиот систем е претставена во една личност со претседателски кабинет кој се состои од неговите советници (Lajphart 2003, 55).

Линц почнува со констатација дека неколку стабилни демократии имаат претседателски системи на владеење. Главното обележје на аргументот е дека „супериорната историска изведба на парламентарните демократии не е случајност“ (Linz 1990, 51-69). Лајпхарт спаѓа во авторите кои му даваат исклучителна важност на уредувањето на односите меѓу законодавната и извршната власт. Тој дури смета дека тоа е најважната институционална разлика меѓу одредените облици на демократија. Неговите забелешки предупредуваат дека президенцијализмот носи ризик од концентрација, односно персонализација на извршната власт и дека принципот на поделба и баланс на претседателската и извршната власт е тешка да се постигне во пракса.

Постојат три битни разлики меѓу парламентарниот и претседателскиот облик на владеење. Прво, во парламентарниот систем главната личност во владата може да има официјален назив: претседател на влада, премиер, канцелар, министер-претседател или дури и „претседател“ (во Боцвана).

Втората разлика меѓу претседателското и парламентарно владеење се гледа во изборот на претседател, било непосредно од страна на граѓаните, било со избор на електорско тело кое избира претседател, а првиот министер го избира законодавното тело.

Третата основна разлика се состои во тоа што парламентарните системи имаат колективни или колегијални тела, додека во претседателските системи извршните тела се инокосни и неколегијални (Lajphart 2003, 152).⁸

⁸ Дополнителни разлики меѓу претседателскиот и парламентарниот систем

1. Поделбата на власта во претседателските системи обично значи не само заемна независност на извршните и законодавните власти, туку и правило иста личност да не може да биде истовремено и двете.

2. Често се тврди дека главната разлика меѓу претседателскиот и парламентарниот систем е во тоа што претседателите немаат право да го распуштат законодавното тело додека првите министри и нивните кабинети тоа право го имаат.

3. Во парламентарните системи обично постојат двојни извршни органи: симболични и церемонијални шеф на државата (монарх или претседател), кој има слаба власт и прв министер кој е лидер во владата и кој, со кабинетот, извршува најголем дел од извршната власт (Lajphart 2003, 158-159).

1.4.2. Федерализам и консоцијација

Идејата за федерализам во мај 1948 година во Хаг довела до конституирање на Европскиот конгрес со Винстон Черчил како почесен претседател. Не е случајно што оваа конференција се одржала во Холандија, бидејќи Холанѓаните биле меѓу најактивните федералисти. Кон тоа придонела и централната географска положба на Холандија меѓу Франција, Германија и Велика Британија, и вековните блиски економски и културни врски меѓу Холандија и трите најголеми западноевропски земји⁹. На конгресот учествувале околу 1.000 делегати од 26, пред сè, западноевропските земји. Во текот на дискусиите дошле до израз повеќе различни погледи за посакуваната форма на паневропска интеграција. Меѓу нив, најмногу се истакнале два спротивставени приода:

- создавање *наднационална европска држава (федерација)*, која би имала непосредно изгласан парламент, влада, генерал штаб и европска војска (ова гледиште тогаш најмногу го фаворизирале француските делегати);
- прагматична *соработка меѓу суверените европски држави*, без создавање наднационални институции (за ова гледиште се зазеле пред сè британските делегати) (Bebler 2007, 26).

Резултат на бројни официјални и неофицијални средби, состаноци, а особено на Хашкиот конгрес, првиот чекор кон Черчиловите „Соединети држави на Европа“ бил 5 мај 1949 година, кога бил основан Советот на Европа¹⁰. Ако ги прифатиле барањата на Франција и Белгија, Советот на Европа би станал наднационално политичко тело и интеграциски инструмент, но тоа не се случило. Велика Британија¹¹ била таа, која се зазела само за зоната на слободна трговија. Преку целите 1950-ти се влечело спротивставувањето меѓу Велика Британија, која со поддршка од Ирска и скандинавските земји се заземала за чисто меѓувладина соработка во Европа, и мнозинството на континентална Европа,

⁹ Официјалниот политички Исток го бојкотираше хашкиот конгрес.

¹⁰ Франција, Велика Британија, земјите на Бенелукс, Данска, Ирска, Италија, Норвешка и Швајцарија го основаат Советот на Европа со седиште во Стразбур.

¹¹ Во тоа време ја водел противникот на европската интеграција Клемент Атле, исто така 1949 година симболично го попречила реализирањето на француско-италијанскиот предлог, Советот на Европа да се именува со ЕУ.

особено Франција и нејзината визија за наднационална интеграција, која би довела до Европски парламент и до европска федерација (Toplak 2003, 116).

Затоа што Моне¹² бил свесен дека државите по војната само што си го повратиле националниот суверенитет, предложил постепена интеграција на основа на функционалниот метод. Шумановиот план не претставувал гледиште или само повик за интеграција, туку тоа бил конкретен план, пред сè, за преземање голема одговорност, основање заедничка Висока власт, одговорна за француско–германското производство на јаглен и челик, во отворена организација на која можеле да ѝ се приклучат сите европски земји. Во неговата историска изјава, Шуман рекол: *„Европа нема да може да се создаде наеднаш или по едноставен план. Ќе ја изградиме со конкретни достигнувања, кои најпрво ќе создадат реална солидарност“* (Moussis 1999, 30). Значењето на Шумановата декларација, меѓу другото, е во тоа што таа прокламира дека Европа треба да се изгради на федерална основа. Меѓутоа, наместо федералниот, се прифаќа функционалистичкиот пристап во интеграцијата (Ванковска 2008, 41). Шуман, создавањето на ЕЗЈЧ по функционалистички начела си го замислил како почеток кон поширока и подлабока заедница, тој ја претставил како прва фаза од Европската федерација (Quermone 2009).

Непосредните канали на претставништвата се обликуваат на подрачјата, каде што ЕУ е федерален политички систем. Станува збор за сегментите на наднационалниот, односно транснационалниот систем, каде што инструментите на владеење се пренесени на европските институции како надредени институции на националните влади. При политичкото одлучување на ниво на ЕУ „федералниот“ систем институционално се развил само во примерот на Европскиот парламент (Krašovec 2010, 28).

Дилемите во однос на приближувањето на наднационалниот политички систем на ЕУ кон мерилата на либерално-демократскиот модел се испреплетува со дилемите во однос на размерот меѓу конфедералниот (меѓувладин) и федерален карактер на ЕУ.

¹² Моне така го нацртал планот за заедницата за јаглен и челик, и со него дошол до францускиот министер за надворешни работи Роберт Шуман и до францускиот премиер Рене Плевен.

Бургес (M. Burgess 2004, 28) со право прашува, што е она што го имаме на ум кога ја споменуваме федералната идеја, и како таа е поврзана со европската интеграција. Самото потекло на зборот федерален доаѓа од латинскиот збор *foedus*, значи некој вид посветеност, однос, договор или договор на еднаквите, заедно да одлучуваат за индивидуалните прашања на општите политики.

Федералниот сојуз не е еднаков на федерална држава, бидејќи користењето на федералните принцип не мора да доведе до создавање федерална држава. Брезовшек (Brežovšek 1990, 58) забележува дека суштината на федерализмот не е во специфичните форми на институции, туку во институционализацијата на посебните односи меѓу учесниците во политичкиот живот. Федерализмот, исто така, овозможува многу опции за организирање на односите меѓу составните делови (единици) и власта на центарот. Така, не е нужно, федерализмот поврзан со ЕУ нужно да води до преобразба на истата во федерална држава, но станува збор за употреба на федералните начела во процесот на европската интеграција, каде што поимот интеграција се однесува на комбинирање на претходно одделени или независни делови за создавање нова целина.

Федерализмот е една од теориите за спојување различни делови во една нова целина со сопствената развојна динамика (Arah 1995). Тоа е најтипичен и најдрастичен метод на дисперзија на моќта (Lajphart 2003). Тоа е процес при кој една одделна политичка заедница формира нова политичка заедница и нов систем на владеење. Фазите кои доведуваат до федерализација се многу различни, но обично одат преку конфедерација (Croisat и Quermonne 1999, 12). Постојат многу различни дефиниции за правно теоретско определување на федералните политички договори, сите како темелна одлика ја истакнуваат официјалната поделба на моќта меѓу двете нивоа на власта, т.е. федерално и регионално. Во литературата може да се најдат различни дефиниции на федерализмот, но постои општа согласност за неговата главна карактеристика; гарантираната поделба на власта меѓу централната и регионалната власт (Lajphart 2003, 202).

Секундарни карактеристики на федералните политички системи се:

- дводомното законодавно тело со силна федерална комора, која ги претставува федералните единици;

- пишан, врховен Устав, со кој се дефинираат надлежностите на двете нивоа на власт;
- постоењето на Врховниот суд, кој го штити и толкува Уставот.

Модерниот федерализам бил творба на еднонационалните (пример е американскиот федерализам), затоа Брезовшек го означува како унитарен федерализам, кој има за цел да развие единствена национална држава и да ги отстрани елементите на конфедерализам или државна автономија на федералните единици. Ова е спротивно на постмодерната (меѓународна) концепција за федерализмот, т.н. комбинирање на различни народи со полабави федерални аранжмани односно, конфедеративни сојузи, без укинување на примарните власти на федералните (национални) единици. Така Брезовшек, како и другите автори, истакнуваат дека федерализмот како концептуална област на политичка анализа и како организациски принцип се разликува од федерацијата, која е правно-институционален поим односно вид државно уредување. За постоењето на федералните елементи може да зборуваме, исто така, и во отсуство на федерација. Во овој случај, станува збор за федерализација, односно за федерални принципи, кои ги определуваат распределбите на властите меѓу политичките ентитети, односно различните нивоа на власта. Станува збор за динамичен процес. Дела Порта (Della Porta 2003, 208) федерализацијата ја дефинира како *„процес во кој одреден број одделни политички заедници се вклучија во системот, за да обликуваат решенија, да се одлучуваат за политики и за преземање заеднички одлуки за заеднички работи“*.

Федерацијата се темели на Уставот, кој ги здружува одделните локални заедници и го дефинира принципот на нивните автономии и нивните учества во федералните институции. Предмет на федерацијата се државјаните, кои припаѓаат на две заедници, локалните и федералните. Државјаните имаат „ограничен суверенитет“, затоа што одлуките обично се донесуваат со двојно квалификувано мнозинство (Croisat и Quermonne 1999, 16). Конфедерацијата е сојуз на суверените држави, која се темели на меѓународни договори и каде што сите одлуки се донесуваат со консензус на претставниците на владите, така што секоја земја има право на вето (Magnette 2003). Субјекти на конфедерацијата се државите, а не државјаните. Конфедерациите се често привремени сојузи, некаков вид „преодна фаза“ кон федерација (Croisat и Quermonne 1999).

ЕУ е (кон) федерација на држави. Таа го надминува традиционалното поимање на федерацијата, бидејќи создава федерална суштина без постоење класична федерална држава (Каракамишева 2002, 109). Националните држави и нивниот суверенитет уште долг период ќе постојат како клучен сегмент на политичко одлучување во рамките на ЕУ, и покрај сè поприсутните идеи за трансформирање на ЕУ како федерална заедница заснована на принципите на комунитарниот систем и комунитарниот метод на интеграција (Каракамишева 2003, 103).

Фактот што сè погласно се зборува за зголемување на улогата на т.н. европски суверенитет, или попрецизно зголемување на надлежностите на европските институции, не смее да биде протолкуван како автоматско и буквално „укинување“ на националните држави или уште помалку како целосно преземање на нивниот суверенитет и вредноста на нивните матични институции. Напротив. Сè додека државите-членки ги остваруваат своите „супранационални надлежности“¹³ заеднички, тие остануваат централни делови на европскиот систем и суштински носители на суверенитетот. Во оној момент кога некоја друга форма (европската федерација или конфедерација, на пример) целосно ќе ја преземе „суштината на суверенитетот“ во свои раце, ќе биде и опортуно да се покрене прашањето за евентуалните опасности по иднината на националниот идентитет на државите-членки на ЕУ (Каракамишева 2003, 100).

Сепак, федерализмот била моќен нормативен идеал, кој мотивирал многу од основоположниците на европското движење и голем дел од раниот „научен брод“ на ЕУ¹⁴. До осумдесеттите години на минатиот век, институциите и политичките процеси на европските заедници развија силни аналитички сличности со оние на постоечките федерации, и затоа теориите за федерализмот зазедоа поголемо значење, не само како

¹³ Терминот „супранационален“ за првпат го употребил францускиот министер за надворешни работи Роберт Шуман во својот план за создавање на ЕЗЈЧ.

¹⁴ ЕЕЗ, исто така, немала јурisdикација да донесе одлука за виталните области на интерес на земјите-членки (Agh 1995). Опсегот на суверени права, префрлени од национално ниво од земјите-членки во заедничките институции, со секој нов договор се зголемувал, иако поголемиот дел од времето, ЕЗ ги регулирала само сферите на „граѓанското општество“, кои вклучуваат земјоделството, индустријата, челик, транспорт итн. Само од Договорот од Амстердам, понатаму почна да интервенира во области поврзани со суверенитетот, како што се надворешните односи, одбраната итн., што е типично за федералните држави.

нормативен идеал за мотивирање на европската интеграција, туку како позитивна теоретската рамка способна да го објасни и да го предвиди работењето на ЕУ како политички систем (Pollack 2005, 371).

Во доцните 60-ти години на 20 век се јавува теоријата на консоцијацииска демократија, чии теориски поставки се врзуваат за повеќе автори, но најмногу за Аренд Липхарт. Политичките научници ја дефинираат консоцијалната држава како држава, која има големи внатрешни поделби по етничка, верска или по јазична линија, со ниту еден од дивизиите доволно големи за да формира мнозинска група, но, сепак, успева да остане стабилна, како резултат на консултациите меѓу елитите на секој од мнозинските социјални групи.

Концептот на консоцијацијата и неговите поврзани теории се наведени во четири главни приоди кон разбирањето на глобалниот процес на европската интеграција (Costa and Magnette 2003, 1).

- 1) Некои автори ја применуваат идејата за консоцијација во процесот на европската интеграција, со цел да се разликува од другите форми на меѓународна соработка. Тие се фокусирани на мотивациите на промоторите на изградбата на Заедницата и на елитистичката димензија на процесот на интеграција и на разбирањето на меѓувладиниот процес на преговори, како форма на консоцијативна спогодба.
- 2) Концептот на консоцијација, исто така, се користи во некаков пристап кон процесот на донесување одлуки во рамките на Заедницата. Во очите на поддржувачите на таквата теорија, неговиот придонес е плоден, како што направи да е можно да даде отчет за логиката на дневниот функционирање на институцијата - ниска политика - за разлика од повидливите одлуки кои се однесуваат на меѓувладини преговори.
- 3) Липхарт самиот се обиде да го искористи својот концепт, со цел да го концептуализира ЕУ институционалниот систем. Во воведот на подобрената верзија на неговата теорија, тој се однесува кон Унијата, како архетип на консоцијалната демократија.
- 4) Некои автори, исто така, ја користат консоцијалната теорија да го анализираат дефицитот на легитимноста на Унијата и, од нормативен аспект, да се предложат некои привремени решенија.

Европската унија се разви како повеќе интегрирано регионално тело во светот, додека застана на некој начин за да стане целосно федерална Соединети држави на Европа. Таа е дел конфедерација - како ОН, меѓувладино тело - и дел федерација, во некои начини интегрирана или повеќе од САД. Тоа е компромис, мешавината на конфедерална и федерална ја прави ЕУ единствена, комплексна да се разбере и најважно, тоа прави на многу начини демократски компромис. На крајот, особено во отсуство на навистина талентирани, ефективни политичари, овој компромис доведува до фатална демократска слабост (Hughes 2012).

Според Хугес, обидите да се справи со овие растечки демократски слабости се фокусираат на повеќе квази-федерални институции на ЕУ - Комисијата и Парламентот. Тие се соочуваат со сопствените проблеми на легитимност: додека Комисијата не е избрана, а одсивот за европските избори опаѓа во една иронична симетрија, како што овластувањата на Парламентот се зголемуваат со текот на годините. Комесарите се функционери или технократи, а не избрани политичари, но тие имаат долгогодишни политички моќи - и ја споделуваат улогата на квази-европска влада со 27-те шефови на влади во Европскиот совет.

Европските федералисти тврдат дека решението е федерална Европа, на хартија ова изгледа совршено - создавањето на сојузната држава ќе ги реши многу (но не сите) од проблемите на еврокризата, а тоа ќе се создаде совршена демократска структура далеку од неизбежните недостатоци на Конфедеративно-федералната мешавина на сегашноста. Единствениот проблем е вечниот демократски предизвик - желби и верувања на јавноста. Демократијата не функционира со дизајнирање нови структури (Hughes 2012).

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА АРХИТЕКТУРА НА УНИЈАТА

Институционалната организација на Заедницата била основана врз основа на принципи непознати до 1951 година, поради својата специфичност Заедницата не може да се класифицира како меѓународна организација¹⁵. Во Европската заедница, покрај соработката, пред сè, станува збор за економска, и во поново време сè повеќе и политичка интеграција на земјите, кои на заедничките институции пренесуваат дел од своите суверености. Некои од овие институции се наднационални и дејствуваат независно од државите-членки, и може да донесат одлуки кои се обврзувачки за нив. Европската унија, исто така, не може да се идентификува со традиционалните концепти за облиците на држави. Секоја институција претставува одредена категорија на интереси, а поделбата на нивните функции не одговара на класичната државна шема, која ја развил Монтескје.

Политичката изградба на Европската унија т.е. Европската заедница, од самиот почеток се темели на две како конкурентни, така комплементарни стратегии. Стратегијата на интеграција (или федерализација), која предвидува реализација на економска и политичка унија со постепен пренос на некои суверени надлежности од државите на административните наднационални тела. Основниот принцип на оваа стратегија е наднационалност, главниот начин на донесување одлуки е мнозинско одлучување. Спротивно на тоа, единствена цел на стратегијата на соработка е приближување и согласување на политиките на државите со почитување на нивните суверености. Оваа стратегија се базира на принципот на меѓувладина соработка, која ќе дејствува едногласно. Сепак, меѓувладината соработка може да се одвива и во институционална рамка и со употреба на гласање со квалификувано мнозинство, со што се доближува до процесот на интеграција (Quermonne 2009, 11).

Овие две стратегии може да ги поврземе со двата теоретски погледа за Европската заедница. (Нео) функционалистите мислеле дека е неопходно да се постигне постепено

¹⁵ Меѓународната организација на доброволна основа ги здружува претставниците на (суверените) национални влади, кои соработуваат поради заедничка корист. Без мешање во суверенитетот на земјите, според тоа, на ниту една земја не може да ѝ се наметне ништо против нејзината волја (Nugent 2003, 467).

обединување на Европа, според индивидуалните економски сектори, што на крајот би довело до формирање политичка заедница со интегрирање на економијата како целина. Централниот концепт на неофункционалистичката теорија за европска интеграција е преливање (spillover). Спротивно, теоријата на (либерална) меѓувладина соработка претпоставува дека суверените национални влади остануваат клучни актери, кои кон интеграција ги охрабруваат националните параметри, додека наднационалните институции служат само за намалување на цената на меѓувладините преговори.

Земјите-членки за достигнување на своите цели се откажале од дел од своите суверени надлежности и ѝ ги пренеселе на Унијата, но овој трансфер на суверенитетот не бил еднаков и еднакво интензивен во сите полиња и во сите временски периоди. Надворешната моќ на Европската унија не е нова, туку нов начин на дизајнирање на политиките на суверените држави (Magnetite 2003), поради растечката економска, воена и еколошка меѓузависност сè повеќе се принудени да ги координираат своите политики. Првичната цел на интеграцијата, во голема мера, била политичка, сепак создавањето на заедничкиот пазар ја нагласи заедничката економска природа (Queimonne 2009, 7), па оттука и постојано продлабочување на европската интеграција, прво во економската, а потоа и во политичката сфера.

Европската унија е уникатен експеримент во човечката историја. Овој експеримент трае речиси половина век, што е многу кратко време во историјата на народите, но, сепак, обезбедува поглед во иднината. Овој експеримент е уникатен, поради тоа што има за цел да обезбеди основа за уште поблиска интеграција меѓу европските нации. Исто така е уникатен поради своите институции, без примери меѓу другите меѓународни организации. И на крајот, уникатен поради своите достигнувања: никогаш порано во историјата на човекот различни народи не соработувале толку тесно меѓу себе, ги реализирале заедничките политики или во толку краток временски период успеале да ги согласат нивните животни стилови и економски состојби, кои на почетокот на процесот толку се разликувале меѓу себе (Moussis 1999, 25).

Желбата за обединета Европа се протега далеку во историјата, сè до античките времиња. Во средниот век, филозофите сонувале за обединета Европа, на пример Кант и Русо, но тоа

биле само утопистички планови само на ниво на теорија, европскиот континент бил соочен со голем број војни и немири, кратките периоди на мир се базирани на кривки темели на односите меѓу моќите и исклучиво на билатерални договори. Преовладувал идеалот за суверени национални држави, сите обиди за обединување на Европа се базирале на здружување на моќта. Меѓу двете светски војни почнале да се појавуваат конкретни идеи за мирно обединување на Европа, кои за првпат презеле облик во вид на Лига на народите (тесна соработка на европските земји кои го почитуваат својот суверенитет), но по Втората светска војна со широк консензус дека подемот на нацизмот не треба да се повтори и дека европските земји своите проблеми на полето на мирот, слобода и просперитет не се во состојба да ги решаваат одделно и поединечно (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004), конечно се конкретизирала (западно)европската солидарност. Арах (1995) набројува три основни политички фактори, кои доведуваат до поствоените процеси на интеграција во Европа:

1) признавањето на загубата на поранешната водечката улога на земјите од Западна Европа на сметка на САД и Советскиот Сојуз;

2) свесност за да се спречи повторување на воениот конфликт;

3) признавање на потребата да се создадат фер односи во меѓународната заедница.

Европските заедници настанале по Втората светска војна го надминуваат претходно познатото дејствување на меѓународните организации, односно на начин на меѓувладина соработка. Специфичноста и иновативноста на новото уредување на односите меѓу субјектите на меѓународната заедница била во тоа, државите во рамки на новата формација дел од своите суверени надлежности да ги пренесат на наднационално ниво и да воспоставуваат заеднички органи, кои надлежностите ќе ги извршуваат наместо државите.

Темелни причини за создавање на денешните европски институции биле:

- моќна политичка и психолошка реакција на ужасите од Втората светска војна;
- потреба за обнова на урнатата Европа меѓу војната; сè поголема поврзаност и зависност на европските држави;
- меѓудржавни политички и воени тензии меѓу политичкиот Исток и политичкиот Запад;

- значајно политичко влијание на САД на односите меѓу нивните европски сојузници и експлицитна условеност од американската економска помош за урнатата Европа (Bebler 2007, 24).

Во структурна смисла, ЕУ во себе ги спојува минатото и сегашноста. Она што денес највоопштено се нарекува ЕУ, е сплет на посебни организации и институции, кои настанале во период подолг од шест децении. За голем број автори, она што Унијата ја прави специфична, но и тешка за дефинирање се нејзините уникатни институции. Разбирањето на ЕУ зависи од разбирањето на нејзината институционална архитектура, специфичните меѓуинституционални односи во рамки на Унијата, но и меѓу нив и оние на национално и субнационално ниво. Институциите на ЕУ се олицетворение на главните цели на нејзиното постоење. Со други зборови, тие се изградени така за да овозможат остварување на приоритетите на Унијата и на државите-членки. Како и при изучувањето на секој политички систем, така и во случајот на ЕУ, мора да се има предвид дека целосното познавање на неговата институционална структура е недоволно. Институциите и процедурите несомнено имаат големо значење, но не смее да се запостави и значењето на луѓето што ги заземаат позициите во тие институции. Од нивната компетенција, лидерски способности, способностите за компромис и политичка култура, во голема мера, ќе зависи и функционирањето на соодветната институција. Ова е особено точно кога станува збор за Европската комисија (Ванковска 2008).

Суштинска важност за разбирање на функционирањето на институциите на Заедницата е единствената поделба на должности на полето на законодавните и извршните функции, кои не се строго одделени, како што е правило во системот на националните држави. Законодавната и извршната власт се на некој начин поделени меѓу Советот на ЕУ и Европската комисија. Парламентот, која во националните системи по правило ја врши законодавната функција, во ЕУ настапува повеќе во улога на советничко и контролно тело - освен се разбира во постапката на коодлучување, каде што ЕП има законодавна улога, но само во одредени области. Оваа поделба на функции, најдобро значително го определува функционирањето на целокупниот политички, економски и правен систем во ЕУ (Puchala 1971, 57).

Во областа на институционалната промена, во последниве пет децении ги забележуваме следните промени:

- зголемување на вкупниот број институции на трите интеграции сè до нивното спојување;
- организациско исчезнување на две од трите заедници и преземање на улогата на едната која дејствува меѓу нив од страна на Европската економска заедница;
- зголемување на улогата на Советот на министрите и на Парламентарното собрание, односно Европскиот парламент и други, пред сè, институции за контрола, релативно кршење на автономната политичка улога на Комисијата, со зачувување на нејзините други улоги, пред сè извршни, административни, финансиски и контролни.
- забележително се зголеми бројот на бирократијата и опсегот на административни работи (Bebler 2007, 111).

Гранките на Европската унија се малку измешани, поради комплексната природа на дизајнот на ЕУ. Постојат пет институции на Европската унија. Функционирањето на ЕУ е поделено на меѓувладини и наднационални сфери. Во меѓувладината сфера, најголемиот дел од моќта е концентрирана во Советот на Европската унија - што му дава карактеристики на нормална меѓународна организација. Европската комисија дејствува како независно извршно тело, кое е назначено од страна на Советот. Европскиот парламент е една половина од законодавната власт и е директно избран. Советот дејствува и како втората половина на законодавната власт и, исто така, има некои извршни функции (од кои некои се вршат од страна на Европскиот совет во пракса). Европскиот суд за правда функционира како независна судска власт, толкување на правото на ЕУ и договорите. Европскиот суд на ревизори е независен аудитивен орган .

Лисабонскиот договор, во голема мера, ги задржува постојаните институции на Европската унија (Европскиот парламент, Советот, Европската комисија, Судот на правдата на Европските заедници и Судот на ревизори), со извесни измени во однос на дефинирањето на основната институционална рамка на Унијата и позначајни измени во однос на функционирањето на институциите кои ја чинат таа институционална рамка.

Во согласност со одредбите од Лисабонскиот договор, најважна улога во институционална рамка на Европската унија ќе имаат трите институции кои се вклучени во процесот на донесување на актите на Европската унија, а тоа се: Европскиот парламент, Советот и Европската комисија, плус Европскиот совет кој со Лисабонскиот договор официјално добива својство на европска институција, со значајни надлежности во доменот на донесување одлуки во Унијата (Талевски 2010, 6-7).

2.1. Законодавна власт

Надлежности во рамките на законодавната област имаат Советот на ЕУ и Европскиот парламент. Поголемиот дел од законската регулатива на ЕУ е усвоена заеднички од страна на Советот и Парламентот. Иако, улогата на Парламентот е растечка, сепак Советот е врховен законодавен орган на ЕУ.

Процесот на донесување одлуки најмногу зависеше од столбот, во кој паѓа областа. Во првиот столб политиките се обликуваа на наднационален или профедерален начин. Клучна извршна власт е Комисијата, која има монопол над законодавната иницијатива, усвојувањето на легислативата се случува во дводомниот процес меѓу Советот и Парламентот (каде што Советот обично одлучува со квалификувано мнозинство), неговите одлуки се обврзувачки и директно применливи во земјите-членки.

Спротивно на тоа, повеќето макроекономски и надворешни политики (кои беа вклучени во вториот или во третиот столб) се усвоени во рамките на меѓувладиниот процес на донесување одлуки. Главно извршно и законодавно тело е Советот (кој обично одлучува со консензус), овластувањата на Комисијата за обликување на дневниот ред се ограничени со надлежностите на земјите-членки, а Парламентот има само маргинална, советодавна улога. Врз основа на овие наоди може да го следиме предлогот на Кроасат и Квермоне (1999), кои ЕУ ја означуваат за меѓувладин федерализам или некој вид „федерација на националните држави“. Дури и ако тоа е нецелосен федерализам, федералните карактеристики во системот на европските заедници несомнено се присутни.

2.1.1. Совет на Европската унија

Советот на Европската унија е онаа институција во Заедницата, во која се претставени сите земји-членки¹⁶ и која е одговорна за конечното изразување на политичката волја на земјите-членки во формулирањето на интеграциската политика. Претседателството со

¹⁶ Советот е составен од 27 национални министри, по еден од секоја земја.

Советот ротира на секои шест месеци. Состаноците на Советот се одржуваат во Брисел (Белгија), освен во април, јуни и во октомври кога состаноците се одржуваат во Луксембург. Во ЕУ важи правилото, дека сите овластувања, кои не се под важечките договори, експлицитно се препуштени на каква друга институција или тело, во надлежностите на Советот на ЕУ. Советот на ЕУ е несомнено најважниот форум за ЕУ, бидејќи во него се претставени сите национални интереси и затоа што ги донесува најважните одлуки во управувањето со Заедницата.

Советот на ЕУ ја има највисоката законодавна и извршна функција. Следната ја извршува заедно со Европската комисија, законодавната, па во случај на постапка на коодлучување заедно со Европскиот парламент. Европскиот парламент и Советот на ЕУ, исто така си ја делат функцијата на составување на европскиот буџет. Конечно, Советот на ЕУ е одговорен за авторизирање, донесување и следење на сите меѓународни договори, кои се склучени со државите нечленки. Работата на Советот на ЕУ е поделена меѓу неколку Совети, кои се организирани врз основа на областите кои ги обработуваат (Ješovnik 2000, 58). Советот на министри е главен центар на одлучување во комунитарниот систем. Постојаните интеракции меѓу Комисијата и Советот во сите комунитарни процеси на одлучување и односот на Советот со Парламентот, посебно во процедурите на заедничко одлучување и буџетот, се основни карактеристики на методот на комунитарна влада (Gosi 2003, 55). Во пракса, важните одлуки се донесуваат со консензус, што значи дека гласот на најмалите земји е подеднакво вреден како гласот од најголемите земји и дека секоја земја може да го блокира процесот на Заедницата или со квалификувано мнозинство, под условите утврдени во процесот на одлучување во Заедницата (Moussis 1999, 62).

Работата и гласањето на Советот на ЕУ можат да се сумираат на следниот начин. Во донесувањето на одлуките во рамките на ЕУ се вклучени: Европскиот совет, кој ги формира најопштите насоки, Европската комисија, која подготвува предлози, Комитетот за економски и социјални прашања и Комитетот на регионите, кои само даваат мислење за предлозите, Советот на ЕУ и Европскиот парламент, кои сè повеќе заеднички ги донесуваат одлуките и Европскиот суд на правдата и Ревизорскиот суд, кои ја надгледуваат законитоста на одлуките. Во овој процес, задачата на Советот на ЕУ, во

рамките на своите надлежности во институционалната структура на ЕУ дејствува по утврдената процедура.

Интересно кај Советот е фактот, дека иако е составен од претставници на националните влади, кои природно се стремат да ги бранат своите национални интереси, успеваат да ја задржат својата улога на институција на Заедницата, која бара и во конечна фаза наоѓа заеднички именител за сите проблеми. Секоја одлука на Советот е опишан доказ за подготвеноста на земјите-членки да живеат заедно и да градат (Moussis 1999, 63).

Авторите на Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик верно ја следеле идејата на Жан Моне, „таткото-основач“ на европските заедници, односно начелото на наднационалност. На Високата власт ѝ биле дадени овластувањата за одлучување, Советот на министри, кој првично бил замислен како тело, кое би се грижело за дејствувањето на Високата власт и на земјите-членки¹⁷. Тој, пред сè, имал функција да ги изменува ставовите и советите на Високата власт, така што служел како врска меѓу Високата власт и владите. Авторите на Римските договори овој период значително го измениле и се оддалечиле од начелото на наднационалност. Секако не иницирале потполно меѓувладин начин на одлучување, каков што има во меѓународните организации, туку иницирале некаква просечна формула, која ги комбинира наднационалните и меѓувладините елементи (Quermonne 2009, 29).

Навистина, овластувањата на Советот се доста зголемени затоа што земјите сакале да дејствува како еден вид противтежа и ограничувач на моќта на наднационалната Европска комисија (Peterson and Shackleton 2006, 61). Советот, кој го претставуваат владите на земјите-членки, станал де факто законодавна власт, која може да се појави во улога на предлагач. Добил функција на донесување одлуки и координирање на општата економска политика. Од тогаш Европската комисија е таа која го советува Советот, а не обратно. Развојот на институционалната рамнотежа на Заедницата постојано ја потврдува исклучително значајната улогата на Советот. Советот ги претставува и ги агрегира интересите на земјите-членки, но голем дел од работата и одлучувањето е направено на пониски, неминистерски нивоа.

¹⁷ Член 26 (Treaty establishing the European Coal and Steel Community 1951).

Петерсон и Шаклтон (Peterson and Shackleton 2006, 67) укажуваат на тоа дека повеќето детални преговори и вистинските договори се прават на пониските нивоа на Советот, самите министри, всушност, разговараат за 10-15 проценти од сите прашања на дневен ред, а другите ги прифаќаат без расправа. Станува збор за Комитетот на постојани претставници (КОРЕПЕР)¹⁸ и бројни работни групи и комисии, кои ги сочинуваат службениците на државите-членки и претставниците на Комисијата. Најзначаен е КОРЕПЕР, кој ја подготвува работата за целиот Совет и им ја обезбедува важната функција на хоризонтална координација. Ако за одредено прашање бил постигнат консензус на ниво на КОРЕПЕР, Советот донесува одлука без проблеми (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004, 34). КОРЕПЕР со дискусија и консултации со Комисијата учествува и во подготовката на законските предлози, што значи има стратешка улога.

Договорот од Мастрихт всушност овластувањата на КОРЕПЕР ги раширила на вториот и на третиот столб. КОРЕПЕР се јавува во два облика, како КОРЕПЕР 1, кој комбинира „технички“ заменици на постојаните претставници, во КОРЕПЕР 2, па само постојани претставници на амбасадорско ниво се занимава со политички прашања. Затоа што Советот од Римските договори претставува најважна институција за прифаќање на законодавството и обликување на политиката, прашањето за начинот на одлучување во него останува едно од клучните прашања на европската интеграција. Земјите-членки преку контрола врз одлучувањето во Советот, всушност, ги контролираат сопствените интереси. Иако дури и првите договори предвидувале дека Советот, по преодниот период за повеќето нешта ќе одлучува со квалификувано мнозинство, долго одлучувал со консензус. Оваа практика е продолжена со Луксембуршкиот компромис и бил значаен извор на блокадата за проширување на овластувањата на Заедницата. Гласањето со квалификувано мнозинство се развило со Единствениот европски акт и со подоцнежните реформи, кои постепено го намалиле бројот на области каде што е потребна едногласност. Денес, се бара само за „чувствителните области“, како што се финансиите, социјалната сигурност и друго

¹⁸ Во Брисел, секоја земја-членка на ЕУ има постојан тим („претставништво“), кој го застапува и го брани интересот на својата земја на ниво на ЕУ. Шефот на секое претставништво е амбасадор на својата земја во ЕУ. Овие амбасадори (познати под името „постојани претставници“) се среќаваат еднаш неделно во Комитетот на постојани претставници (КОРЕПЕР). Улогата на комитетот е да ја подготви работата на Советот, со исклучок на прашањата од земјоделството, кои се во надлежност на Специјалниот комитет за земјоделство.

и одлуките, кои ја детерминираат самата структура и функционирањето на ЕУ, на пример приемот на нови членови, проширување на овластувањата итн. Обратнопорпорционално се зголемил бројот на подрачја каде што Советот одлучува со квалификувано мнозинство. Овој тренд, од една страна, е условен со сè поголемиот акцент на наднационалност, а, од друга страна, пак, станува потреба поради континуираното ширење на членството (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004, 36).

Амстердамскиот договор, одлучувањето со квалификувано мнозинство го раширил на полето на надворешната политика. Советот со квалификувано мнозинство ги донесува заедничките активности „врз основа на заеднички стратегии“, кои согласно ги донесува со Европскиот совет. Советот, кој поради својата меѓувладина структура претставува најмногу меѓувладин елемент на ЕУ, со ширењето на мнозинските одлуки во исто време се здобивал со сè поголемо наднационално значење. При таквиот вид одлучување, земјите-членки, всушност, го губат своето право на вето и во случај да се побројни, должни се да ги почитуваат одлуките дури и против својата волја. Кроасат и Квермоне (Croisat in Quermone 1999, 140) го оценуваат раширувањето на одлучување со квалификувано мнозинство во Советот, иницирано со ЕЕА, како симбол на спојување на меѓувладината соработка и наднационалноста. Треба да се спомне уште една парадоксална ситуација, на која предупредува (Nix 2005, 84), во едногласното одлучување воздржан глас значи поддршка на предлогот, при одлучувањето со квалификувано мнозинство, па воздржаниот глас е еднаков со „против“ гласот. Така, одлука за која не може да се постигне квалификувано мнозинство, понекогаш е полесно да се донесе едногласно, иако некои членови на Советот не сакаат да гласаат за предлогот, но не сакаат да преземат мерка за спречување.

Во прилог на приближување на начинот на одлучување во Советот на федерално, наднационално уредување, од ЕЕА, па натаму, институционалната позиција на Советот релативно се менува исто и со постепено вклучување на Парламентот во постапките на донесување одлуки. ЕП со текот на времето придобил сè повеќе законодавни и буџетски надлежности. Советот за сметка на зголемувањето на овластувањата на ЕП изгубил одреден дел од својата моќ, но тој со него обликувал повеќе кооперативен однос. Воведувањето и потоа поедноставувањето на постапката на коодлучување во

деведесеттите години на минатиот век меѓу ЕП и Советот од постојана конфронтација се промениле во соработка, формална и неформална. Постапката на коодлучување бара постојан контакт меѓу претставниците на двете институции. Нормално, и ЕП и Советот се залагаат за што побрзо донесување одлука (Peterson and Shackleton 2006, 74). Коодлучувањето на ЕП со Советот, во рамки на оваа процедура, или според Договорот од Лисабон обичниот законодавен процес може да го сметаме за еден вид дводомност (Quermotte 2009, 38), иако Советот и покрај тоа во усвојувањето на легислативата го задржува главното место. ЕП не може да го принуди во донесувањето прописи.

2.1.2. Европскиот парламент

Европскиот парламент е единствената наднационална институција чии членови се избираат демократски со општи непосредни избори од 1979 година наваму. Ја изразува волјата на Европејците, како во Унијата, така и во светот и се обидува да ја задржи својата позиција како легитимен претставник на демократската волја на европските граѓани. Од создавањето на Европскиот парламент гледале како на институција, која немала извонредна моќ и улога во европската заедница. Сепак, ЕП со амандманите на основачките договори во изминатите децении придобивал сè повеќе овластувања, бидејќи одредбите на договорите од Мастрихт и Амстердам од чисто советодавно собрание прераснал во законодавен парламент, кој сега има слични овластувања како националните парламенти, но не можеме да зборуваме за чиста поделба на власта, каде што законодавната, извршната и судската власт се строго одделени. ЕП повеќе или помалку соработува во оформувањето на европското законодавство, ги има на располагање парламентарните процедури, кои му даваат важно место во донесувањето одредени делови од легислативата во ЕУ. Меѓу другото, ЕП е вклучен во обликувањето на буџетот на ЕУ и контролирањето голем број институции и тела на ЕУ. Исто така, ја потврдува Европската комисија, која има право да ја реши.

Промените во овластувањата на Парламентот, од неговото основање до денес, се значително поголеми отколку за другите институции. Тој е најдинамичен и развиен од сите институции на ЕУ. Во почетокот имал сосема маргинално значење, тој бил една

обична арена за дискусија. Неговите мислења за Комисијата и Советот на почетокот претставувале само формалност (Toplak 2003, 297). Парадоксално е што оваа институција при преименувањето¹⁹ на Собранието во Европски парламент не исполнувала ниту еден од двата основни услови за дефинирање парламент, кој требало да биде „избран за законодавен дом“. Парламентот го сочинувале делегации на националните парламенти, во усвојувањето на легислативата, па немал никакви надлежности. Со текот на времето, од консултативно тело станал преговарачко, дури и козаконодавно тело. Додека Собранието на ЕЗЈЧ било замислено како надзорен орган на Високата власт, но таквата контрола ја вршел само индиректно, во оние работи каде што Високата власт била должна да се консултира со него, иако мислењето на Собранието не било обврзувачко за неа. Со Римските договори, институционалната рамнотежа се променила така што ЕП станало консултативно тело на Советот и не веќе на Комисијата, но, сепак, неговата улога сè уште била ограничена на изразување на мислењата за законодавни предлози, кои не биле обврзувачки. ЕП можел да влијае врз содржината на одлуката само индиректно, односно во соработка со Комисијата, која имала можност да го измени предлогот во согласност со неговите забелешки (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004).

Првото значително зголемување на моќта на Парламентот било воведувањето сопствени финансиски ресурси на Заедницата, каде што ЕП добил незанемарливи буџетски овластувања во областа на незадолжителните трошоци. Пред 1970 година, буџетската власт му припаѓала исклучиво на Советот, а потоа ЕП добил право, при првото читање предлог да ги измени задолжителните трошоци и да ги усвои измените на незадолжителните трошоци. Во второто читање, по постапката за помирување меѓу Парламентот, Советот и Комисијата, Парламентот го има последниот збор за прифаќање или за отфрлање на буџетот²⁰.

¹⁹ Ова не може да се види никаде на друго место подобро отколку во ЕП, како законодавен дом го помина своето постоење во борба да го прошири својот авторитет и влијание *vis-à-vis* другите институции на Унијата (тогаш Заедница). За таа цел, членовите на Европскиот парламент еднострано одлучија да ја наречат институцијата Европски парламент, потег што не беше официјално признат од страна на Советот до 1987 година (Kreppel 2002, 56-57).

²⁰ Договорот од 1970 година на Парламентот му го доделува последниот збор кај незадолжителните трошоци, од 1975 година, па му дава право да го одбие целиот буџет. Покрај тоа, од 1988 година понатаму Комисијата, Советот и ЕП се поврзани со меѓуинституционалните договори за определување на

Во рамките на законодавните процедури во Европската унија, Парламентот има три вида улоги. Традиционално, улогата на Парламентот била консултативна. Второ, Парламентот учествува и со предлагање амандмани во т.н. постапка за соработка²¹. Поради тоа што Парламентот до Договорот од Маастрихт и Амстердам ги имаше само овие две улоги, често се истакнуваше постоењето „демократски дефицит“ во Европа. Оваа состојба делумно се поправи со давањето на Парламентот на правото на вето на одредени законски предлози, како дел од постапката на „заедничко одлучување“ (коодлучување)²² (Тренеска 2003, 88).

Официјалната координација меѓу институциите помага да се олесни постигнувањето компромис. Меѓуинституционалните договори вовеле одреден тип финансиско коодлучување, што ја потврдило улогата на ЕП како независна гранка на буџетската област и се зголемил неговиот кредибилитет и неговата контрола на буџетот во согласност со политичките приоритети. Со приемот на Лисабонскиот договор, кој ја укинува разликата меѓу задолжителни и незадолжителни трошоци, буџетските овластувањата на Парламентот се дополнително зајакнати и проширени на вистинско коодлучување. Новата буџетска постапка, всушност, воведува целосна еднаквост на Парламентот и Советот во одобрување на годишниот буџет²³. Покрај тоа, ЕП ќе мора да одобри прием на повеќегодишна финансиска рамка, која ќе стане законски обврзувачки документ.

Дури и пред првите директни избори за Европскиот парламент, кои го зацврстиле неговиот авторитет, со воведувањето на постапката на согласност (во 1975) се случува

повеќегодишната финансиска рамка и правилата на буџетската дисциплина, меѓуинституционалната соработка и координација. Буџетската постапка така е дел од среднорочните финансиски перспективи, кои едногласно ги усвојува Советот и кој за секоја година посебно определува индикативни суми за секоја буџетска категорија.

²¹ Постапка за соработка – Поголема улога во законодавната постапка Европскиот парламент доби со чл. 252 од Римскиот договор, со кој е воведена „постапката за соработка“. Според овој член Советот, одлучувајќи за предлогот на Комисијата и по добивање мислење од Парламентот, усвојува заеднички став. Заедничкиот став се доставува до Парламентот. Советот и Комисијата го известуваат Парламентот за сите причини што го навеле Советот на усвојување на заеднички став, како и за ставот на Комисијата (Тренеска 2003, 88).

²² Постапката на коодлучување, тоа е најзначајната измена воведена со Маастришкиот договор (член 251), која се однесува на одлучувањето за единствениот пазар, култура, здравје, заштита на потрошувачите, околината, транспортот и истражувањето. Договорот од Амстердам ја прошири оваа постапка во други дополнителни области (Тренеска 2003, 89).

²³ Член 312 од ДФЕУ (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010).

првото зајакнување на неговата власт во законодавниот процес, кој ја укажува насоката на натамошниот развој. Користењето на постапката на согласност е прилично ограничен, но тоа е првиот обид за пронаоѓање консензус меѓу Советот и ЕП и е првата потврда на напорите на Парламентот да се зголеми тежината на институционалниот систем на европските заедници. ЕП рано почнал со обиди за статус на козаконодавец со Советот. Патот за доделување законодавни овластувања на Парламентот бил отворен со непосредните избори. Со единствениот европски акт е воведена процедурата за соработка, која понатаму ја зголемува тежината на ЕП, бидејќи само тој со отфрлање на предлогот или предлагање измени влијае врз начинот на донесување акти во Советот. Тој може да го донесе предлогот дури и во случај на отфрлање од страна на ЕП, но само со консензус, што особено поради проширувањето е сè потешко да се постигне. Парламентот така останува подреден на Советот, но, сепак, таа постапка предизвикува некои значајни промени.

Институционалниот систем навистина се приближува до темелните начела на современите парламентарни системи уште со Договорот од Мастрихт и постапката за коодлучување, кои на Парламентот му делегираат дел од законодавните овластувања, кои претходно биле доделени исклучиво на Советот, особено му доделиле право на вето на усвојувањето акти. На овој начин, ни една одлука не може да биде донесена против волјата на Парламентот, затоа што отфрлањето на заедничкото стојалиште со ЕП конечно го оневозможува приемот.

Ова многу ја променило институционалната рамнотежа, иако потполна законодавна еднаквост меѓу Советот и ЕП не е постигната. Парламентот сè уште во ни еден пример не може да го присили да донесе одредени одлуки. Во првата постапка на коодлучување утврдена во Договорот од Мастрихт, Советот може да се погрижи, Комитетот за усогласување да не ја прими одлуката, така Советот можел подоцна повторно да го одобри и да го усвои своето прво стојалиште. Клучната новост, која со поедноставување на процесот ја донел Договорот од Амстердам, е дека Советот веќе нема еднострана можност за дејствување во пример, ако работата на Комитетот за усогласување не успее. Комитетот за усогласување така фактички станал последната фаза на дводомната игра, па затоа од

тогаш ниеден закон, за кој е пропишана таа постапка не може да биде прифатен без поддршка од двете институции (Nix 2005, 105).

Парламентот добил важна улога во донесувањето одлуки и со постапката за согласност воведена со ЕЕА, а подоцна проширена со Мастрискиот договор. Ова се користи во ретки области, но вклучувајќи го и приемот на нови членки, кој сразмерно со зголемувањето на бројот на потенцијални кандидати е сè поважна област на донесување одлуки (Peterson and Shackleton 2006). Инаку, од Договорот од Амстердам натаму бројот на случаи, каде што се бара согласност на Парламентот, пред сè, е намалено. Во многу области сега наместо согласност се употребува постапката на коодлучување.

Законодавните овластувања на Парламентот се зголемуваат со секој понатамошен договор, кој процедурите каде што ЕП е активно вклучен, се проширува на секогаш нови области. Договорот од Ница, на пример, поради проширувањето на употребата на оваа процедура ја ограничи постапката на коодлучување на монетарни прашања, предлог Лисабонскиот договор, па можноста за коодлучување на Парламентот и понатаму ја шири, иако коодлучувањето непосредно ги поврзува мнозинското гласање во Советот и постапката наречена обичаен законодавен процес.

Од Договорот од Ница понатаму процедурата на коодлучување се употребува за речиси сите области каде што Советот одлучува со квалификувано мнозинство, освен за заедничката земјоделска и стопанска политика. Во случај на прифаќање на Лисабонскиот договор, овластувањата на Парламентот значително ќе се зголемат, бидејќи процедурата на коодлучување ќе биде проширена во области, каде што Парламентот и Советот досега не соработувале, како на пример земјоделската политика, политиката за истражување и регионална политика и општествениот развој на ЕУ, односно структурните складови.

Лисабонскиот договор малку го зголеми влијанието на ЕП во надворешната политика, затоа што високиот претставник на ЕУ за надворешна и безбедносна политика, исто така, е заменик-претседател на Комисијата, на кој Парламентот полесно влијае.

2.2. Извршна власт

Поделбата на извршната власт меѓу институциите одржува еден сложен карактер на комунитарниот систем и мешовитиот карактер на Советот на министри, кој во исто време ги одржува законодавната и извршната власт. Покрај тоа, што често се користи терминот „комунитарна извршна власт“ за да се означи Комисијата, не постои одредба во договорот која на Комисијата ѝ дава исклучиво право да управува и да ја извршува комунитарната политика. Комисијата ја ужива извршната власт само во одредени случаи, на пример во однос на конкуренцијата. Но, и воопшто во извршувањето на комунитарната политика, Комисијата дејствува само по овластување на Советот. Овластеното извршување така ја оживеа појавата именувана со грд неологизам „комитетологија“, можеби тоа е најголемиот израз за немање поделба на власта и потребата институционалниот комунитарен систем да се развие и да се прилагоди на растечкиот товар кој го презема Европскиот парламент (Gosi 2003, 123).

Моќта да се постави политичка агенда и да се имплементираат ЕУ политиките се дели меѓу владите на ЕУ (во Советот) и Комисијата. Во суштина, Советот утврдува агенди на долг и на среден рок, преку реформирање на Договорот за ЕУ и делегирање на политичките и административните задачи на Комисијата. Во областите каде што овие извршни власти се делегирани, Комисијата има значајна политичка водечка улога и е одговорна за преземање на дистрибуцијата на буџетот на ЕУ, следење на имплементација на политиките од страна на земјите-членки, и правење правила и прописи. Оваа поделба на власта еволуираше преку интеракцијата меѓу стратегиите на Советот и Комисијата. Од друга страна, властите на ЕУ ги делегирале овластувањата на Комисијата за надминување на колективните проблеми, за намалување на трошоците за трансакции, и за да произведе кредибилна политика. Меѓутоа, владите биле селективни во ова делегирање. На пример, владите ги имаат ограничено инструментите на Комисијата за одредени „регулаторни“ прашања, како што се конкуренцијата и земјоделските политики. Од друга страна, Комисијата има развиено голем број карактеристики на супранационална „влада“. Резултатот е систем со предности и слабости. Најголемата предност е двојниот карактер на

ЕУ. Извршните објекти се шират до компромис во донесувањето и спроведувањето на политиките на ЕУ. Ова е значајно достигнување за нов политички систем ја намалува веројатноста за системски дефект. Слабост е недостигот од целокупно политичко лидерство и проблемот на демократска одговорност. Не постои единствен „извршен шеф“ кого европската јавност може да го отфрли (Nix 2005, 40).

2.2.1. Совет на Европската унија

Советот е тело од хибридна, амбивалентна природа, има во исто време (главна) законодавна и (главна) извршна улога. Квермоне (Quermone 2009, 38) смета дека таа функционална двојна структура Унијата ја дели од структурата на федерална држава. Советот има значајни извршни овластувања, поради што ги одредува долгорочните политички цели на ЕУ. Одговорностите за спроведување на своите одлуки често се делегирани на Комисијата, која сама по себе дава само краткорочни цели, кои водат до исполнување на долготрајните цели, поставени од страна на Советот.

Причината за делегирањето на извршните овластувања е, пред сè, таа, дека Советот не се состанува често во ист состав, па затоа не може сам да ги извршува сите одлуки (Tratnik, Ferčić in Ferline 2004, 35). Кога Советот одлучува да ги делегира извршните овластувања на Комисијата, од 1987 година користи т.н. одлучување на комитологијата, во согласност со неа работи Комисијата при извршувањето на одлуките, контролираат посебни меѓувладини комисии („комитети“), чие мислење Комисијата мора - во зависност од видот на комитетот - повеќе или помалку да го почитува. Во декември 1994 година, сите три институции склучиле „Modus vivendi“, кој обезбедува редовно известување на Европскиот парламент за актите, кои се предмет на комитологија.

Можам да се согласам со Петерсон и со Шаклтон (Peterson and Shackleton 2006, 75), кои наоѓаат дека односот меѓу Советот и Комисијата е секогаш сложена мешавина на соработка и конкуренција. Овој однос меѓу институциите во пракса е многу зависен од политичките области и од столбовите на кои припаѓаат. Во вториот и во третиот столб, улогата на Комисијата е многу ограничена. Што бара заеднички метод, поради меѓусебната зависност институциите се принудени да соработуваат. Комисијата

присуствува на состаноците на сите нивоа на Советот, каде што дејствува како посредник во пронаоѓањето договор, иако претставниците на Комисијата не се официјално членови на Советот, па затоа може да одлучат да заседаваат и без нивно присуство.

Советот е формиран со основачките договори во 1950-тите. Тој ги претставува земјите-членки и на неговите состаноци присуствува по еден министер од секоја од владите на одделните земји на ЕУ. Кој министер ќе присуствува на даден состанок, зависи од темите што се наоѓаат на дневен ред.²⁴ За составот и структурата на Советот на ЕУ се вели дека е тело со „променлива геометрија“ поради функциите што ги врши, но и поради променливиот персонален состав. Имено, оваа институција претставува правна фикција (за постоење една единствена институција), а некои автори ја нарекуваат „конгломерат налик на Хидра со бројни функционални совети“. Тоа практично значи дека состаноците се одржуваат во различни состави, со министри од различни ресори, во зависност од проблематиката за која се одлучува во даден момент (Ванковска 2008, 96).

2.2.2. Европска комисија

Има посебно место и улога во интеграционите процеси. Таа нема сличности и допирни точки со меѓународните организации и во нејзините функции доаѓаат до израз федералните тенденции во интеграциите на Европа. Таа има неколку фази на развој. Со првата концепција на ЕЗЈЧ, конструкторите на нејзиниот концепт беа уверени дека комисијата, т.е. Врховниот раководен орган ќе биде движечки орган кон интеграционите процеси и ќе донесува задолжителни решенија за државите членки и за правните и физичките лица. Со договорот беше вграден и „Совет на министри“, кој ќе ги балансира интересите на државата од една и оние на Заедницата од друга страна. Но, со договорите за ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ, на Комисијата ѝ беше оставена улогата на иницијатор и подготвувач на „правото и на ЕЗ“, но ѝ беше одземено правото самостојно да донесува правни акти, иако и е доверена надлежноста за нивно извршување. Со договорот за ЕЕЗ, не

²⁴ Ако, на пример, Советот треба да дискутира на теми од областа на животната средина, на состанокот ќе присуствуваат министрите за животна средина од сите земји-членки на ЕУ и состанокот ќе биде познат под името „Совет за животната средина“. Со односите на ЕУ со останатиот дел од светот раководи „Советот за општи работи и надворешни односи“.

само што не се намалени, туку и се изменети нејзините надлежности (чл.155). Таа го гарантира применувањето на одредбите од Договорот и донесува препораки и заклучоци. Презема активности во подготовката на мерки, кои ги донесува Советот и Парламентот и ги извршува задачите договорени од Советот. Со Европскиот акт значително се намалени надлежностите на Комисијата. Во Договорот за ЕУ, присутна е тенденцијата за подобрување на нејзината позиција, иако не се извршени позначајни промени.

Европската комисија има 27 члена, по еден од сите земји-членки на Унијата. Сега, мандатот на Комисијата е пет години, исто како и мандатот на Европскиот парламент. Пред да го именуваат претседателот на Комисијата, земјите-членки го консултираат Парламентот, а Парламентот ја одобрува целата Комисија, пред таа да биде формално именувана. Накратко, може да констатираме дека Европската комисија:

- е извршна институција на ЕУ, но не и влада во класична смисла;
- е институција која мора да ги почитува желбите на Советот на ЕУ, Европскиот парламент, земјите-членки, индустриските асоцијации, регионалните и локалните заедници и на крајот голем број приватни иницијативи;
- е надворешен претставник и преговарач на Заедницата;
- е најсигурен и стабилен мотор на европската интеграција, не е само во средиштето на процесот на интеграција, но во голема мера и негов иницијатор;
- е одличен чувар на правилата на заедничкиот (внатрешен) пазар и на европскиот правен систем, особено во првиот столб на ЕУ;
- како по правило, дејствува како независна експертска институција, која им дава совети и сугестии;
- во извршувањето на сите овие активности се очекува дека Европската комисија ќе стои над националните и над индивидуалните парцијални интереси. И покрај тоа се очекува другите актери во процесот на европските интеграциски процеси да ги претставуваат главно нивните интереси, Европската комисија на прво место мора да гледа на општото добро и на општиот европски интерес, бидејќи дејствува како самостојна наднационална институција;
- Европската комисија дејствува и како јавна администрација на ЕУ (Ješovnik 2000, 66).

На Комисијата или Високата власт биле во оригиналниот систем на Европската заедница за јаглен и челик како централен наднационален (законодавен и извршен) орган му биле доделени најшироки овластувања. Таа била главен орган кој носи одлуки, при што понекогаш соработувала и со Советот на министрите. Римските договори, некои од најиновативните елементи на оригиналната институционална шема (наднационалност) ги смениле во полза на повеќе „меѓувладини“ елементи и се променила рамнотежата меѓу институциите во корист на Советот. Комисијата, сепак, задржала одредени важни овластувања, чиј главен извор е нејзиното право на иницијатива. Советот, со одредени исклучоци, може да одлучува само врз основа на законски предлог од Комисијата и само до степен до кој е одбележан. На Комисијата ù било доделено право да повлече предлог во секое време, затоа Советот морал да го дополни предлогот со таквите промени, кои помалку би се оддалечувале од оригиналниот предлог.

Комисијата така спречувала Советот да додава промени на предлогот, спротивно на нејзините цели. Ова многу го практикувала Комисијата во 1970-тите, а од 1990-тите наваму сè помалку. Ова е делумно поврзано со доктрината на Советот, дека Комисијата предлогот не би смеела да го повлече, кога Советот веднаш пред тоа, дал согласност да се промени, особено кога предлогот веќе бил дискутиран во второ читање во постапката на соработката или коодлука.²⁵ Монопол на правото на Комисијата да иницира политики, иницијативата да влијае врз Европскиот совет, кој може сам да донесе политичка иницијатива. Положба на Комисијата е заштитена до некоја мера со фактот дека во Европскиот совет ја претставува нејзиниот претседател и еден член. Во расправата на Европскиот совет, покрај ставовите на земјите-членки, вклучен е и ставот на Комисијата, кој може да има моќен ефект. Поради ова право на иницијатива, ја викаат „мотор на интеграцијата“ (Peterson and Shackleton 2006, 83).

Моќта на законодавната иницијатива на Комисијата, со текот на времето, е подобрена преку проширувањето на гласањето со квалификувано мнозинство во Советот. Мнозинското правило ù овозможува на Комисијата поголемо влијание врз законодавниот

²⁵ Правната служба на Советот дури и се обидела тоа начело да го приклучи во Договорот Мастрихт, но тогашниот претседател на Европската комисија Делор остро се спротивстави на ова

процес и на конечната содржина на актот, бидејќи самата Комисијата за време на траењето на целиот процес не бара согласност од доволно мнозинство од земјите-членки со својот предлог. При таквиот метод на донесување одлуки, Комисијата не треба да ги убеди сите земји-членки, доволно е да го смени својот предлог на „најмал заеднички содржател“, за да ја добие поддршката на квалификувано мнозинство. Европската комисија е движечка сила во изградбата на Европа. Улогата на иницијатор резултира од фактот дека по договорите само таа може да дава предлози, чии крајни цели се донесување одлуки за Заедницата. Во оваа улога на Комисијата не може да се замени со ниеден друг орган и со ниедна поединечна земја. Само таа може да ги дополни своите предлози, освен ако Советот едногласно одлучи да го стори тоа (Moussis 1999, 55).

Улогата на Комисијата како движечка сила и кормилар во седумдесеттите години на минатиот век, односно за време на дејствувањето на Заедницата во согласност со Луксембуршкиот компромис, пред сè ослабела. Влијанијата на Луксембуршкиот компромис се рашириле на самото функционирање на европскиот законодавен процес. Кога Советот одлучува едногласно, Комисијата нема вистински интерес за наоѓање најмал заеднички содржател или компромис, кој на Советот би му овозможил да донесе одлука. Следствено, задачата за барање на минималната основа за консензус меѓу земјите-членки постепено го презело претседателството на Советот²⁶.

Системот предвиден со основање на ЕЗЛЧ (мнозинско гласање во Советот на предлог од Комисијата), постепено се трансформирал во повеќе меѓувладини одлуки врз основа на консензус, кој го формулирал претседателството со Советот (иако во повеќето случаи со помош на Комисијата). Во времето на стагнација на европските интеграциски процеси така дошло до консолидација на моќта на земјите-членки на сметка на Комисијата. Неговиот повторен раст почнал кога аспирациите на претседателот Жак Делор (1985-1995) повторно го презеле управувањето на европска интеграција (Sidjanski 2000).

Жак Делор бил политичар со екстреман авторитет и харизма. За време на својот десетгодишен мандат како претседател на ЕК бил главен иницијатор и лидер на

²⁶ Комисија овој вид компромис со Советот ретко му се спротивставувала, ако компромисот имал поддршка од квалификувано мнозинство од земјите-членки.

внатрешниот пазар и повторен развој на европските заедници или Европската унија. Поради учеството на претседателот на Комисијата во Европскиот совет (од ЕЕА понатаму) и на други високи политички средби, Комисијата добила и политичка димензија, која била официјално потврдена со истакнатата политичка улога на нејзиниот претседател. Во периодот меѓу ЕЕА и Мастрихтскиот договор, Комисијата многу интензивно го употребувала своето право на иницијатива, особено преку законодавни акти потребни за да се воспостави заеднички пазар.

По 1992 година, бројот на нејзините законодавни иницијативи значително се намалил. Договорот од Мастрихт, и покрај проширувањето на мнозинската одлучувачка моќ на Комисијата, во одредена мера ослабела, и покрај воведувањето процедура на коодлучување, која ја зајакнал институционалната позиција на ЕП. Во постапката на коодлучување Комисијата нема веќе главна улога на соговорник на Советот, бидејќи ова станува ЕП, кој сега на Советот може да му се приближи директно и повеќе не е зависен од Комисијата како негов интерфејс со земјите-членки. Клучна улога во коодлучувањето ја игра Комитетот за усогласување, кој, исто така, има најголемо влијание врз моќта на Комисијата. Откако почнала постапката на помирување, Комисијата предлогот не може веќе да го отстрани (Peterson and Shackleton 2006, 117), како што и усвојувањето на договорот во Усогласувачкиот совет не бара едногласна согласност на Советот, дури и ако таа има ефект на амандмани на предлогот на Комисијата. Постапката за помирување на Парламентот и Советот овозможува да се промени оригиналниот предлог без негова согласност во Советот (ако двете институции го одобрат проектот). Ова претставува исклучок на принципот, дека Советот предлогот на Комисијата може да го промени само согласно. Сидјански (2000) забележува дека таков систем одразува некои функции на дводомен систем во федералните држави. И покрај тоа што оригиналните основачки договори предвидуваат можноста Европскиот парламент да изгласа недоверба во Комисијата, оваа постапка не е навистина користена. ЕП и покрај одредени обиди никогаш не изгласал недоверба. Магнете (2003) смета дека овој процес не станува збор за типично санкционирање на владата, карактеристика на националните политички системи.

Комисијата не е влада во правна смисла на зборот, освен тоа, ЕП²⁷ е повеќе сојузник на Комисијата, така што се обидува да ја поддржи, не да ја ослабне.

Валтер Халштајн, првиот претседател на Европската комисија и професор по право, релативно брзо по нејзиното создавање запишал дека Европската економска заедница, на прво место е „правна заедница“. Овој термин го разбирал повеќеслојно и со него меѓу другото Заедницата ја означил и како „креација на правото“, со што сакал да ја истакне различноста на Заедницата од класичната национална држава, која би требало да има предправна основа (население, територија) (Acetto 2006, 197).

Уште од самото основање на Заедницата, ЕП својата моќ да ја контролира Комисијата ја извршувал со поставување прашања, од Договорот од Мастрихт, па наваму, и со привремени парламентарни комисии и особено правото да одобри кандидати за претседател на Комисијата и другите комесари. Овој процес, заедно со координација на мандатот на Парламентот и Комисијата за пет години, во односите меѓу двете институции внел значење на „законодавна влада“ (Quermonne 2009, 42). Покрај тоа се развила пракса одредени комесари да присуствуваат на состаноците на парламентарните комисии, со кои ЕП може на Комисијата да врши неформално влијание (Peterson and Shackleton 2006, 97). Комисијата е организирана доста слично како националните влади, клучниот извршен дел (комесари) се фокусираат на политички задачи, бирократијата (генерални директорати) па на административните (Nix 2005, 41). Од концепт на вистинска влада ја одделува фактот дека нејзините членови не доаѓаат од парламентарното мнозинство, како што е вообичаено во современите парламентарни системи. Многу малку комесари се именуваат од редот на Европскиот парламент (Magnette 2003). Во постоечкиот систем на ЕУ нема ни една директна корелација меѓу резултатите од изборите за ЕП и составот на Комисијата, која е

²⁷ Покрај тоа, во ЕП е тешко да се собере потребното двотретинско мнозинство. Таквата ситуација е поблизу до претседателскиот систем каде што „главата на државата“ има силни овластувања и не зависи од поддршката на другите гранки на власта. Комисијата во својата работа не зависи од поддршката на парламентарното мнозинство. Сепак, Комисијата со текот на времето станува одговорна на ЕП, кој контролата над неа ја изведува со други инструменти.

нормална ситуација во парламентарните системи, каде што владата доаѓа од мнозинството или од мнозинската коалиција.

Со Лисабонскиот договор, Комисијата се доближува до класичните национални влади, бидејќи нејзиниот состав ќе зависи од исходот на гласањето во ЕП. Европскиот совет²⁸ ќе предложи кандидат за претседател, кој доаѓа од победничката европска политичка опција, што ќе ја зајакне политичката одговорност на Комисијата, каква што ја знаеме од класичната парламентарна демократија. Институционалната улога на Комисијата, како што била првично замислена, во корист на Советот, пред сè, ослабела со Луксембуршкиот компромис, злоупотребата на едногласноста во Советот, институционализација на Европскиот совет и воведувањето коодлучување меѓу Советот и на ЕП. Сепак, таа и понатаму останува важен иницијатор и водителка на развојот на ЕУ.

И бројот на членовите на Комисијата во иднина треба да се намали. Најпрво, секоја земја-членка треба да постави претставник во колегиумот со право на глас. Но, од 1 ноември 2014 година ќе се применува постапка на ротирање, која предвидува број на комесари кој одговара на две третини на бројот на земјите-членки²⁹. Во согласност со Договорот од Лисабон, идниот висок претставник за надворешна и безбедносна политика ќе ужива посебен статус, кој ќе ги обедини функциите на досегашниот комесар за надворешни односи и сегашниот висок претставник³⁰. Тој ќе биде назначен со квалификувано мнозинство од страна на Европскиот совет, по согласност од претседателот на Комисијата³¹. Според истата постапка, неговиот мандат може да престане (Вајденфелд и Веселс 2009, 149).

Комисијата е таа институција која најдобро ја одразува природата на ЕУ, бидејќи важи за „мотор на ЕУ“, затоа што нејзината задача е подготвување и спроведување на

²⁸ Европскиот совет во иднина (со квалификувано мнозинство) при изборот на кандидати за претседател на Комисијата ќе мора да ги има предвид резултатите од европските избори²⁸, доколку тие се одраз на волјата на мнозинството. Покрај тоа, со формулирањето на член 1(8) од ДЕУ во Договорот од Лисабон се нагласува парламентарната одговорност на Комисијата, при што споредено со статус кво одредбите за гласање на недоверба се немаат променето (Вајденфелд и Веселс 2009, 148).

²⁹ член 17(5) од ДЕУ (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010).

³⁰ член 18 од ДЕУ (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010).

³¹ член 18(1) од ДЕУ (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010).

заедничките политики на ЕУ, имено, суштината на европската интеграција. Не би зборувале невистина, ако би рекле, дека носи најголема одговорност за успехот на Европската унија, нејзиниот углед и економска ефикасност.

Комисијата е и извршно тело на Заедницата и затоа има регулаторна улога. Договорите ѝ даваат на Комисијата широки извршни овластувања, со што би обезбедиле постигнување на целите, кои се утврдени во нив и се однесуваат на остварување на заедничкиот пазар, контрола на конкурентските правила итн. Конечно, Комисијата има претставничка улога, и на таков начин обезбедува претставување на Европската унија во земјите кои не се членки и во многу други меѓународни организации (Moussis 1999, 56). Комисијата не е извршна власт во иста смисла, како што се националните влади, затоа што извршните овластувања во ЕУ се распркани. Сепак, Комисијата има некои со договорите одредени сопствени извршни овластувања (на подрачјето на конкуренцијата и заштитните мерки), покрај тоа, па Советот е често овластен за спроведување на своите одлуки. Така, Комисијата има стекнато значајни надлежности на подрачјето на изведувањето на речиси сите политики. Сепак, извршните или владините функции се ограничени, бидејќи Комисијата веќе во подготовка на одлуката за спроведување на заедничките политики ја контролираат специјализирани меѓувладини комисии (во рамки на комитолошкиот систем), во дополние, Комисијата нема своја надворешна администрација, затоа одлуките на заедницата конечно мораат да ги спроведат националните или локалните власти. Владите на земјите-членки остануваат клучни играчи како при приемот, така и во спроведувањето на заедничките одлуки (Croisat и Quermonne 1999, 112). Таквиот начин на извршување на заедничките одлуки, каде што извршната улога на Комисијата е ограничена во корист на државите членки, потсетува на швајцарскиот или на германскиот „извршен федерализам“ (Quermonne 2009, 49), но се разликува од него во фактот дека Комисијата нема моќ на принуда. Има само посредно со иницирање случај пред Судот.

2.3. Судска власт

2.3.1. Европски суд на правдата

Европскиот суд на правдата, бројни автори го опишуваат како единствена неполитичка институција во европската заедница. Европскиот суд на правдата со седиште во Луксембург, како и сите други институции на Заедницата, е во специфична положба. Судот ги здружува функциите на меѓународните, уставните, управните и на трудовите судови, како и некои дополнителни обврски (на пример арбитрарна функција). Изненадувачки е тоа што европскиот правен систем, во голема мера, дејствува според моделот на англо-саксонскиот правен систем, иако во поставувањето на темелите на ЕЗ не учествувала ниту една земја од англо-саксонската правна област (Ješovnik 2000, 85).

Главната задача на ЕСП е да биде над правото на Заедницата, која треба да го користи така како што е наведено во примарните и во секундарните правни акти на Унијата. Така, Европскиот суд мора да обезбеди единствено разгледување на правните начела при толкувањето и примената на договорите, правните акти и одлуките донесени од страна на Советот и Парламентот или на Комисијата.

Како врховен суд на Заедницата обезбедува конзистентно и единствено толкување на правото на Заедницата и да осигура да му се придружат сите земји-членки и нивните граѓани. Покрај тенденцијата на државите да ги толкуваат законите во сопствен интерес, тоа е прашање и на новата легислатива, која не е секогаш добро позната. Пресудите на Судот така ја изразуваат важноста на правото на Заедницата. Ја зајакнуваат моќта на правото и му го даваат потребниот авторитет во однос на владите, системите на судови во поединечните земји, парламентите и граѓаните. Со неговите одлуки и толкувања, Судот поттикнува појава на вистинско европско право, на кое му подлежат сите: европските институции, државите-членки, судовите на секоја земја и секој поединец. Поради тоа, треба да се гледа како водечки играч во изградбата на Европа (Moussis 1999, 64).

Во договорите немало ниеден збор за надреденоста на европскиот правен ред над правните редови на земјите-членки, ниту за можноста за неа да судат националните судови

или во таа намена употребувала постапка за првична пресуда на Европскиот суд на правдата. Доктрината на директно влијание и супериорност во целост се резултат на судската практика на Судот (Acetto 2006, 203). Ацето³² смета дека земјите-членки на правото на Унијата се многу поверни отколку на меѓународното право и ЕСП има многу посилно влијание врз однесувањето на владите и националните судови отколку Меѓународниот суд на правдата во Хаг.

³² (Acetto 2006, 207)

3. ДЕМОКРАТСКИ ДЕФИЦИТ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Корените на теоријата на демократијата³³ датираат уште од пред 2.500 години. Денес е општо прифатено дека нејзиниот извор била античка Грција, т.е. градовите-држави (полиси). Додека во античка Грција демократската политика (практика) била таа што ги создавала институциите, денес имаме обратна ситуација. Институциите на западната демократија се сметаат за основа од која треба да се создаде демократска политика (Ванковска 2007, 94-95). Нејзини главни компоненти се народниот суверенитет, принципот на еднаквост на сите луѓе и личната слобода на граѓаните. Овие три основни елементи на демократијата се развиле паралелно со развојот на капитализмот. Идејата за народниот суверенитет се родила во почетокот на падот на феудалното општество и сигурно како антитеза на сувереноста на апсолутниот монарх. Подоцна се појавила во текот на долгиот период на транзиција од феудализам кон капитализам, додека Жан Жак Русо (1712-1778) не дал класична формулација, за предмет на суверената област го поставил народот, кој ја изразува својата волја во законите. Идејата за еднаквост меѓу луѓето е постара од идејата за народниот суверенитет. Се појавила уште во науката на софистите и живеела потоа во различни форми низ историјата, сè додека не го добила својот нормативен израз во првите законодавни акти на револуционерната буржоазија. Дури и идејата за лична слобода на граѓаните добила за време на буржоаските револуции типично буржоаска карактеристика, индивидуализам и економски либерализам (Lešnik 2000, 9).

Демократијата само повремено уживала популарност каква што ужива денес, широката популарност и привлечност на демократијата се малку постари од еден век. Револуциите кои ја зафатија Централна и Источна Европа во 1989 година и на почетокот на 1990 година само ја поттикнаа славеничката атмосфера. Современиот период (крајот на 20 и почетокот

³³ Поимот „демократија“, во англискиот јазик дошол во 16 век од францускиот збор *demokratie*, неговиот корен е грчки. Демократија е изведен од *demokratia*, чиј корен значи *demos* (народ) и *kratien* (владеење). Демократија значи форма на владеење во кое, спротивно на монархијата и аристократија, владеат луѓе. „Резултат на демократијата е дека меѓу луѓето постои некаква политичка еднаквост“. (Held 1989, 13).

на 21 век) се соочува со феноменот на тешко разочарување од политиката, политичка апатија и недоверба, со кои тешко се справуваат дури и земјите со долга демократска традиција. Разочарувањата од политиката датираат од крајот на 19 век, но дури теоретичарите од 20 век почнале да укажуваат на феноменот на растечки јаз меѓу граѓаните и нивните политички претставници³⁴ (Ванковска 2007, 6). Во дваесеттиот век, демократската теорија посебно се фокусираше на организацискиот и на културолошкиот контекст на демократските процедури и на влијанието на тој контекст врз мнозинското правило. Од развојот на теориите на конкурентниот елитизам во делата на Макс Вебер и Јозеф Шумпетер³⁵ до развојот на класичниот плурализам во пишувањата на Роберт Дал³⁶, или до критиките на тие идеи во написите на современите марксисти, тежиштето на современата демократска теорија било на условите чие исполнување го поттикнува или го спречува демократскиот живот на нацијата.

Под демократија, Шумпетер подразбирал политички метод, односно институционално уредување на донесувањето политичко-законодавни и административни одлуки, така што на некои поединци да им се подели власт да одлучуваат за сите прашања како резултат на нивните успешни стекнувања на гласовите на луѓето (Held 1989, 161). *„Демократијата не значи и не може да значи, дека луѓето навистина владеат во каква било разбирлива смисла на термините „луѓе“ и „владеење“. Демократија значи едноставно тоа, дека луѓето имаат шанса за прифаќање или одбивање луѓе, кои би владееле... Така, едно видување на ова е изразено во изразот дека демократијата е владеење на политичарите“* (Schumpeter 1979, 284). Шумпетеровата одбрана на „раководената демократија“ или „ривалски елитизам“ се темели на очигледното отфрлање на „класичната доктрина за демократијата“. Со ова тој мислел на *„институционална структура насочена кон*

³⁴ Овој синдром на одбивен однос кон политиката Ѓовани Сартори го нарекува *политика на антиполитика*. Тоа е реакција одоздола, од општеството, односно интелектуален приговор на несовершената стварност.

³⁵ Шумпетер, по потекло Австриец, подоцна во животот и државјанин на САД, направил напори да развие емпириски основани „реални“ модели на демократија. Сакал да создаде теорија, која би била според неговите зборови „многу поблиска до животот“ од постоечките модели. Неговото класично дело *Капитализам, социјализам и демократија* (првпат издадено 1942 година) исклучително влијаело врз развојот на демократската теорија по Втората светска војна. Како последица на тоа, многу општествени научници почнале да ја истражуваат и да ја прошируваат Шумпетеровата најважна хипотеза, која се однесува на прашањето за тоа како политичките лидери и гласачи се однесуваат еден кон друг и како тие комуницираат еден со друг (на пр. Berelson, 1954; Dahl, 1956, 1961; Almond in Verba, 1963) (Held 1989, 160).

³⁶ Дал е еден од водечките теоретичари на демократијата меѓу политиколозите во 20 век во САД.

постигнување на политичките одлуки, кои ги реализира за опитото добро, на така, таа достигнува луѓето со изборот на поединци, кои мора да се поврзат, за да ја здружат нивната волја, сами да одлучуваат за прашањата“ (Held 1989, 166). За демократијата често велеме дека се темели на компромис. Всушност, и самата теорија за демократијата е полна со компромиси, бидејќи нејзините принципи се соочуваат едни со други и се контрадикторни. На ниво на политичката теорија, компромисот со дискусиите внимателно ги крие пукнатините, но не покрива сосема (Dahl 1997, 11).

Роберт Дал³⁷, еден од највлијателните политиколози, кои се занимавале со ова прашање, темелната карактеристика на демократијата ја дефинирал како „способноста на властите во рамка на политичка еднаквост трајно ги задоволуваат приоритетните барања на граѓаните“. Оваа дефиниција во средината го поставува нормативниот елемент: вреди она што демократијата би требало да биде, тоа е особено потребна корелација меѓу политичките одлуки од една страна и желбите на населението, од друга страна (Della Porta 2003, 34). Демократијата никогаш не се сметала за неутрален термин, ослободен од идеолошки и од вредносен призивок. Според Дал, развојот на демократијата не бил линеарен, туку исполнет со огромни прекини. Од друга страна, демократијата не е нешто што се изумило во одредена епоха, туку таа била измислена повеќепати и на повеќе места (Dahl 1997, 15).

Со продлабочувањето на интеграција во рамките на ЕУ и ширењето на нејзините институционални овластувања, исто така, почнале да се зголемуваат и очекувањата за поголема демократија во системот. Во институционална смисла, демократскиот дефицит може да се открие во отсуство на парламентарната контрола на Европскиот парламент на

³⁷ Самиот Дал сметал дека е гаранција за демократијата, да одговара, во редот на процедури, кои на граѓаните им овозможуваат, да ги обликуваат своите приоритетни побарувања и да им дадат тежина. Властите, кои се способни да им одговорат на граѓаните, би требало да бидат способни да обезбедат, секој да може:

1. да ги обликува своите приоритети;
2. да им ги претстави на сограѓаните и на владата, така што може да се потпира на индивидуалното и на колективната акција.
3. постапил така што сите би „имале исто влијание врз функционирањето на власта, или со други зборови, да нема дискриминација врз содржината или изворот на таквите приоритетни побарувања“ (Della Porta 2003, 34).

извршната гранка на ЕУ, односно Комисијата и Советот. Оваа контрола со институционалниот развој на ЕУ и новите договори малку се зголемила и е забележан одреден напредок при воспоставувањето на институционалната рамнотежа. Не бил направен голем напредок на подрачјето на транспарентноста и отчетноста на наднационалните институции кон државјаните на членките на ЕУ, кои се, исто така, важни елементи на демократскиот дефицит (Lajh 2004, 49-50).

Вистинската интензивна демократска преобразба на ЕУ почна во деведесеттите години на 20 век. Во членот Ф (1) од Договорот за ЕУ беше утврдено дека „Унијата ќе ги почитува националните идентитети на државите-членки, чии системи се засновани врз принципите на демократијата (Ристова-Астеруд 2002, 70). Во европската јавност, стравот од прекумерна сила на наднационалните институции на ЕУ, пред сè, кај националистите, т.е. реалистите и заговарачите за одржување на националниот суверенитет, постоел уште од создавањето на ЕЗЈЧ. По потпишувањето на Договорот од Мастрихт, тие стравови се појавиле под името „демократски дефицит“ или „дефицит во ЕУ“. Ова го покренува прашањето за функциите на институциите на ЕУ, кои се одговорни пред државјаните на ЕУ, и доволната демократичност на овие институции, да може да ги претставува интересите на граѓаните на членките на ЕУ. Во очите на јавноста демократскиот дефицит се гледа како процес на интеграција во ЕУ, каде што демократското учество со помош на безизразни административни технократи го губи значењето.

Вообичаената дефиниција на демократскиот дефицит во ЕУ се однесува на ограниченото влијание на приматели на одлуките донесени од страна на ЕУ органите за содржината на овие решенија. Причината за дефицит е трансферот на центарот за донесување одлуки од државата кон нивото на Унијата без создавање дополнителен механизам што може да им понуди на граѓаните можност за учество и контрола на институциите на ЕУ. Уште повеќе, демократскиот дефицит е феномен на две нивоа. Првото ниво на демократскиот дефицит се карактеризира со два дополнителни елементи: институционален дефицит и учеснички дефицит. Институционални дефицит е резултат на поделба на власта меѓу институциите на ЕУ, кој претпочита органи назначени без директно влијание на граѓани (Совет, Комисија). Учесничкиот дефицит го одразува недостигот од активно учество на населението, кое резултира од големината на системот

(27 држави со околу 500 милиони жители) со намалување на можноста за вистински политички дискурс. Демократскиот дефицит на второто ниво е предизвикан од трансферот на многуте функции на државата кон Заедницата/Унијата. На земјите-членки веќе не им е дозволено да регулираат некои области, што ги остава оние области неконтролирани и го потценува самиот квалитет на демократијата.

Андреас Фоледал и Сајмон Хикс (Føllesdal and Hix 2005, 4-6) воведуваат ажурирана верзија на Вејлеровата „стандардна дефиниција“ на демократскиот дефицит врз која тие ќе градат. Оваа дефиниција ги вклучува петте главни тврдења.

Прво, европската интеграција има за цел зголемување на извршната власт и намалување на контролата на националните парламенти. На домашно ниво во Европа, централната структура на претставничката влада е одговорна пред гласачите преку парламентот. Дизајнот на ЕУ значи дека процесот на креирање политики на европско ниво е доминиран од извршните актери: националните министри во Советот и од владите именувани во Комисијата. Ова самото по себе не е проблем. Сепак, акциите на овие извршни агенти се надвор од контролата на националните парламенти. Како резултат, владите може ефикасно да ги игнорираат нивните парламенти при креирањето политики во Брисел. Оваа резултатира во намалување на моќта на националните парламенти и зголемување на моќта на извршната власт.

Второ, Европскиот парламент е премногу слаб. Моќта на националните парламенти се намали, па затоа има зголемување на моќта на Европскиот парламент во однос на владите во Советот и во Комисијата. Сепак, сè уште е премногу слаб. Извршната власт на Европската унија не е избран од страна на Европскиот парламент (ЕП). Парламентот само може да измени некои делови од буџетот, додека владите сè уште се поставувачи на агендата.

Трето, не постојат европски избори. Граѓаните на ЕУ само ги избираат нивните влади, кои седат во Советот и ги предлагаат комисионерите. Граѓаните на ЕУ, исто така, ги избираат членовите на Европскиот парламент (ЕП). Сепак, изборите за Европскиот парламент не се за Европа, затоа што партиите и медиумите ги третираат како среднорочни национални натпревари. Нема „Паневропските партии“. Иако пратениците седат во ЕП, според нивната идеолошка припадност, тие се номинирани од страна на

националните партии во земјите-членки. Фоледал и Хикс (2005, 6), на пример, би сакале да видат „вистински“ европските избори кои ќе ја состават Европската влада која ќе ѝ овозможи вистинско влијание на европската јавност за иднината на интеграцијата.

Четврто, ЕУ е „премногу далеку“ од гласачите. Институционално, изборната контрола над Советот и Комисијата е премногу отстранета. Психички, ЕУ е премногу различна од домашните демократски институции на кои граѓаните се навикнати. Според авторите, тие едноставно не можат да ја разберат ЕУ.

Петто, европската интеграција произведува „политичко струење“ („policy drift“) од гласачите идеалистички политички склоност. ЕУ прифаќа политики кои не се поддржани од страна на мнозинството на граѓаните во многу или дури во повеќето земји-членки. 2 Владите се во состојба да ги преземе политики на европско ниво кое тие не можат да ги извршуваат на домашно ниво, каде што тие се ограничени со парламенти, судови, и интересни групи.

Крег и Де Бурка даваат повеќе разработени размислувања за тематскиот поим. За да ја поддржат изјавата за постоењето демократски дефицит, тие презентираа шест аргументи (Craig and De Burca 2003, 168):

1) „неподготвеност за демократски притисоци“ - во ЕУ, гласачите не можат да ја сменат владата на Унијата, со оглед на тоа што тие се во можност да го изберат Парламентот, тоа е само една компонента од законодавниот процес на ЕЗ;

2) „доминација на извршната власт“ - растечката нерамнотежа меѓу законодавната и извршната власт, поради пренесувањето на надлежноста од демократските земји-членки до ЕЗ;

3) „одминување на темата демократија“ - улогата на комитологијата на ЕЗ резултира со зајакнување на влијанието на технократите и групите на интерес играјќи витална улога во Комитетите утврдени со прописите делегирајќи овластувања на Комисијата, на сметка на демократски легитимните тела;

4) „прашањето за растојанието“ - работите се „буквално“ подалеку од повеќето граѓани на Европа поради пренесувањето на надлежноста;

5) „прашањата за транспарентноста и сложеноста“ - од кои повеќето се „зад затворени врати“ форма на законодавната и комплексна природа на ЕЗ законодавниот процес го

прави невозможен за обичните граѓани да разберат или да научат доста за донесувањето одлуки во ЕЗ;

б) „прашањето за суштинската нерамнотежа“ - растечката нерамнотежа меѓу трудот и капиталот во ЕЗ, која е негативен резултат на ослободувањето на единствениот пазар.

Верлејг (Warleigh 2003, 1-2) идентификува четири главни стратегии на демократската реформа што ЕУ ги има ангажирано во: (i) реконфигурација на националниот суверенитет, преку супсидијарност и флексибилност, (ii) институционалната промена, особено преку еманципирање на Европскиот парламент (ЕП), (iii) промени во обемот на моќ на ЕУ преку зголемени капацитети во кохезионата и социјална политика и создавање на вториот и третиот столб, (iv) обид за формирање европски демос преку ЕУ државјанство, заеднички вредности и квази-корпоративно креирање на политиките на Унијата.

Меѓутоа, исто така има и аргументи кои ја негираат тезата за демократски дефицит во ЕУ. Големината на системот, неговата институционална структура, мултинационализмот, недостигот од заедничка историја, култура, дискурс и симболика не може да биде причина за недостигот од демократија. Напротив: меѓуинституционалната рамнотежа, индиректната демократска контрола и растечката улога на Европскиот парламент ја направи европската политика чиста, транспарентна, ефикасна и функционална за потребите на граѓанинот. ЕУ системот треба да се соочи со реалните политички системи, а не со утописки идеалистички визии.

Во работата на Мајоне, ЕУ не се гледа како нов систем на управување кој се стреми за јавна легитимноста, туку како „регулаторна држава“ (Føllesdal and Nix 2005, 7). Според него, владите на ЕУ имаат делегирано регулаторни политички способности на европско ниво - како што е создавањето единствен пазар, усогласување на производствените стандарди и здравствените и безбедносните правила, па дури и на монетарната политика - со цел намерно да се изолираат овие политики од домашните влади. Затоа, политичките одлуки на ЕУ не треба да се демократски во вообичаената смисла на зборот. Во овој поглед, ЕУ предводена од Европскиот парламент или директно избрана Комисија (или Советот) неизбежно ќе доведе до политизација на регулаторното креирање политики. Оваа политизација ќе резултира со редистрибуција наместо парето-ефикасен резултат, и така

всушност ќе ја поткопа отколку да ја зголеми легитимноста на ЕУ. Што ЕУ треба, е повеќе транспарентни одлуки, ex-post осврти на судовите и правобранителите (или продолжена консултација со националните парламенти како што беше предложен во нацрт-договорот за воспоставување на Уставот за Европа), поголема професионалност и техничка експертиза (Føllesdal and Nix 2005, 7). Унијата која ќе биде повеќе отворена за приватни групи на интерес може да го реши ова прашање на кредибилитет, исто така. Повеќе моќ дадена на Европскиот парламент може да работи исто така добро, но како што Мајоне споменува, ова може да доведе до политизација на креирањето политики и до намалување на ефикасноста.

Како што Фолесдар и Хикс изјавуваат (2005), Моравчик (1994) оди дури и подалеку, додека неговите тврдења за демократскиот дефицит: демократски контролирани националните извршни органи играат доминантна улога во институциите на ЕУ (што е точно) и затоа ја истакнуваат демократска одговорност на Унијата. Тој тврди дека Европскиот парламент има стекнато широко овластувања во текот на последните децении: според Договорот од Амстердам, законодавството не може да биде поминато под коодлучувачка постапка без мнозинство за поддршка и во Советот и во Парламентот. Затоа, ако земјата не е во можност да успее во квалификувано мнозинско гласање во Советот, сè уште може да победи во борбата за одредени закони во ЕП.

Во однос на друга точка на „стандардната дефиниција“ на демократскиот дефицит, која се занимава со нетранспарентноста на институционалната рамка на ЕУ, Моравчик тврди во корист на спротивното: дека ЕУ сега е потранспарентна отколку повеќето домашни системи на владеење. Ова може да биде вистина, но предоминантниот технички карактер на агендата на ЕУ е сè уште далеку повеќе вознемирувачки. Со други зборови, луѓето низ цела Европа не се грижат толку за обликот на бананите, риболовната квота или за одредени прописи за единствениот пазар. Се разбира, постојат исклучоци во кои пошироката јавност е вклучена: неодамна, обидот да се создаде паневропски софтверски патент систем или да го преминат контроверзниот Болкенштајн. Директивата подигна бран на јавна дебати. Што се однесува до европските избори, Моравчик (Moravcsik 2002, 4) е скептичен во врска со тоа и ги гледа како уште се прилично национални отколку „европски“.

Во процесот на донесување одлуки, Моравчик се потпира на системот на проверки и рамнотежи - што ќе спречи злоупотреба на моќ или притискање на законодавството и покрај несогласувањето на некои земји. Тој вели дека консензус е сè уште потребен во најголем дел од политиките. Сепак, написот бил напишан во 1994 година и од тогаш опсегот на политики во кои се одлучуваа со квалификувано мнозинство е продолжен, туркање на ЕУ кон наднационална организација. Всушност, отфрлениот нацрт-договор за воспоставувањето Устав за Европа очекува понатамошно проширување за гласањето со квалификувано мнозинство во сите три столба на ЕУ да се спои во еден единствен. „Во моментот останува да се види како ќе профункционира единствената структура, која треба да значи надминување на поделбата на три столба (Ванковска 2010, 77). Останува дискутабилно колку долго време ЕУ ќе го задржи својот голем меѓувладин карактер. Иако ова прашање може да се појавува доста нејасни пророчки на прв поглед, тоа не е толку тешко на него да одговарам: ЕУ ќе биде колку меѓувладина, како нејзините земји-членки ќе се согласат. Во догледна иднина, фундаментален трансфер на надлежностите на европско ниво се чини дека ниту возможно ниту посакувано. Моравчик често го посочува вистинскиот потенцијал на ЕУ во нејзиниот финансиски начин: способноста да даночи во моментот е ограничен на 1,27 проценти од бруто националниот комбиниран производ од нејзините земји-членки, додека поголемото јавно финансирање останува национално и не постои директно оданочување во ЕУ. Дури и во области од најголемата ЕУ фискална активност, повеќето јавно финансирање останува национално (Moravcsik 2002, 3).

Според Моравчик, демократскиот дефицит е карактеристика на европската интеграција од почетокот, и нејзините корени се наоѓаат примарно во домашни државни уредувања (Moravcsik 1994, 54). Така, дефицитот беше секогаш тука, но опозицијата против него е сосема нова: тој вели дека тоа почна во 1992 година по потпишувањето, отфрлањето и ратификација на Договорот од Мاستрихт. Причините за тоа биле следниве: поддршка во јавноста за европската заедница одбиена, Студената војна дојде докрај и имаше промена од намалување на тарифите, квоти и други на границата мерки („негативна интеграција“), до усогласување на домашните прописи во областите како животната средина, социјалната политика и заштитата на потрошувачите („позитивна интеграција“). Демократскиот дефицит не е проблем во неговото разбирање, тој е повеќе дилема. Тој тврди дека додека

демократизација може да биде корисна, дури и нужна, како средство за одржување на сентиментална поддршка на европските јавност, тоа истовремено може да ја направи Европската унија помалку ефикасна во служба на нивните интереси (Moravcsik 1994, 55).

Невозможно е да се прогледа фактот дека дебатите за демократијата и демократизацијата на наднационалниот политички систем на ЕУ се интензивирале токму во последниот бран на демократизација. Со оглед дека гласачите прават нивната антипатија да се слушне преку нивните национални избори, тие би можеле да се чувствуваат подобро претставени ако националните пратеници и влади одиграат поголема улога во регулирањето на границите на политичка унија на еврозоната. Но, ова може да биде премногу оптимистички. Значителен број гласачи јасно не сакаат подемократска верзија на ЕУ, но фундаментално различна институција (Economist 2012).

3.1. Еволуција на Европскиот парламент

Европскиот парламент е единствениот непосредно избран, а со тоа и единствен легитимен орган на Европската унија. ЕП ги претставува народите на земјите-членки на ЕУ. Првично, Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија располагаа со „парламентарно собрание“ во кое се назначуваа претставници на националните парламенти. Собранието заедно со Советот постоеле како буџетска служба на трите заедници. Покрај тоа, Собранието имало право на контрола и информирање во однос на Советот и Комисијата, како и право на изгласување недоверба на Комисијата. Всушност, Собранието уште од 1958 година самото се нарекува Парламент, но дури со Единствениот европски акт се потврдил терминот, а преку воведување на постапката за соработка и согласност го добил и подолго бараното поголемо политичко и правно значење од страна на пратениците³⁸ (Вајденфелд и Веселс 2009, 214).

Европскиот парламент е „калеидоскоп на европската политика“. Според Договорот за основање на Европската заедница „политичките партии на ниво на Европа се значаен интегративен фактор во рамки на Унијата. Тие придонесуваат за создавањето на европската свест и изразување на политичката волја на граѓаните на Унијата“. Поради свеста за значењето на политичките партии, претставниците во Парламентот седат во политички групи во согласност со своите политички афинитети, а не во национални делегации. Политичките групи мора да бидат составени од членови кои се избрани во повеќе од една држава-членка. Еден пратеник не може да припаѓа на повеќе од една група (Тренеска 2003, 85).

Политичкиот натпревар, како клучен концепт на современиот концепт на демократијата, кој го условува појавата на конкурентни политички елити и им дава на гласачите за избор (санкција или награда), на европско ниво, е многу тежок. Иако директните избори за ЕП значително влијаат врз развојот на европски партиски

³⁸ Членови на Европскиот парламент – ЧЕП

федерации, но сè уште не се родиле европски партии во вистинската смисла на зборот, кои би дејствувале како партии, кои се натпреваруваат во избори со обликувани изборни кампањи и со презентација на нивните кандидати. Политичките групи во Европскиот парламент се во подобра позиција легално, нивниот правен систем од почетокот го регулира правилникот на ЕП, спомнувајќи ги веќе во првиот европски договор, од 2003 година може дури да го користат европскиот буџет. Сепак, за признавањето на европските политички партии требало да се чека до Договорот од Мастрихт за Европската унија (ДЕУ), кој како прв законодавен акт на европско ниво во член 138а го институционализира нивното постоење. Недостигот од европска партиска култура е јасно видлив на секои избори за ЕП - изборните кампањи течат во организација на националните партии, кои ги предлагаат националните листи на кандидати, и наместо за европски прашања, имаат тенденција да се посветуваат повеќе на националните политички прашања. „Европските избори“, се така, пред сè, индикатор на националните политички јавни мислења, и еден вид прогноза за резултатите на идните национални избори.

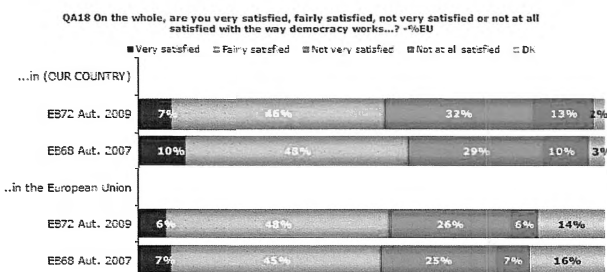
Со одредбите од Лисабонскиот договор, во голема мера, се зголемуваат основните надлежности на ЕП, кои се однесуваат на споделување на законодавната надлежност со Советот, вршење демократска контрола на сите институции на Унијата и споделување на надлежноста за носење на буџетот на ЕУ заедно со Советот. Сепак, најважно е што со Лисабонскиот договор се зголемува влијанието на ЕП во законодавните постапки, со што се балансира односот меѓу семоќниот Совет и советодавниот парламент.

Европејците се задоволни со начинот на кој демократијата функционира во Европската унија³⁹. Во есента 2009 година, задоволството од начинот на кој демократијата функционира во ЕУ е 54 проценти, за разлика од 52 проценти од есента 2007 година. Но, треба да се напомене дека делот што нема мислење за ЕУ е сè уште многу висок (14%).⁴⁰ Во сите земји-членки, мнозинство изрази задоволство од начинот на кој работи демократијата во Европската унија, дури и ако интензитетот варира во голема мера, се движат од 40 проценти во Велика Британија до 75 проценти во Луксембург. Подобрена е и

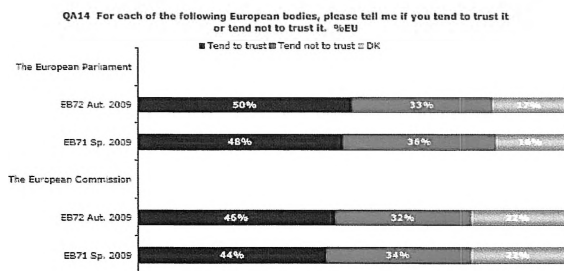
³⁹ (Standard Eurobarometer 72 2010)

⁴⁰ Прашање 18 Во целина, дали сте многу задоволни, прилично задоволни, не многу задоволни или воопшто не задоволни со начинот на кој работи демократијата? (Standard Eurobarometer 72 2010).

довербата во европските институции. По намалувањето меѓу есента 2008 и пролетта 2009 година; најновите резултати покажуваат мало обновување на довербата во Европскиот парламент (50%; + 2) и Европската комисија (46%; + 2) донесувајќи ги назад на нивото во есен 2008 (51% и 47%, соодветно).⁴¹



Слика 1. Задоволство од демократијата во ЕУ⁴²



Слика 2. Доверба во европските институции⁴³

Политичките кампањи за минатогодишните избори беа јасно национално насочени. Марек Кубиста (Kubista 2009) забележува дека партиите не разговарале за проблемите на ЕУ, ако веќе Брисел бил презентирани како жртвено јагне за сите одлуки кои доведуваат до незадоволство кај населението. Важната причина за незаинтересираноста на европските граѓани е, исто така, од институционална природа и лежи во релативниот недостиг од моќ на Европскиот парламент, кој е темел на репрезентацијата и легитимноста на ЕУ. ЕП не може да се споредува со позицијата, надлежностите и со функциите на парламентите во

⁴¹ Прашње 14 За секој од следните Европски тела, ве молиме одговорете дали им верувате или не им верувате (Standard Eurobarometer 72 2010)

⁴² (Standard Eurobarometer 72 2010)

⁴³ (Standard Eurobarometer 72 2010)

земјите-членки, бидејќи тој не е единствен носител на законодавната власт, иако има важен удел во нејзиното вршење (Ванковска 2010, 20).

3.2. ЕП и „демократскиот дефицит“

Државниот централистички концепт за „парламентот“ е секако многу различен од оној на аналогната наднационална институција. Сепак, мултидржавниот систем на ЕУ бара моќен парламент, кој придонесува кон „демократизација“ на ЕУ и на нејзините институции (Ioannou 2009). Во дискусијата околу демократизацијата на ЕУ, во голема мера, се фокусира на улогата и овластувањата на Европскиот парламент поради тоа што на широко се верува дека демократскиот дефицит во ЕУ произлегува од фактот дека преносот на националните парламентарни овластувања на владино назначената Комисија (во создавање на законодавни предлози) и меѓувладиниот Совет (во трансформирање на овие предлози во законодавството) не се комбинираат со пропорционално зголемување на надлежностите на Европскиот парламент, како на единствена директно избрана европска институција. Поедноставна дефиниција на демократскиот дефицит е дека *„резултатите од фактот дека овластувањата пренесени од страна на националните парламенти во европската заедница не се остваруваат од страна на демократски избраните претставници на луѓето во заедницата“* (Chrysochoou 1998). Со други зборови, додека многу одлуки влијаат врз европските граѓани и веќе не се донесуваат во нивните национални демократски законодавните тела, овие одлуки не се донесени демократски на ниво на ЕУ, која го нарушува принципот на демократија. Овој развој сугерира постоење „институционален дефицит“, дефиниран како несоодветна институционална структура. Следствено, неопходно е да се менува структурата или функционирањето на институциите на ЕУ и понатаму да се демократизира процесот на донесување одлуки.

Во однос на менувањето на институциите на ЕУ, многумина се вртат кон Европскиот парламент, затоа што најчесто се смета за главен извор на демократскиот легитимитет во Унијата. Поради тоа се претпоставува дека овој „институционален дефицит“ мора да се санира со цел да се демократизира Европската унија. ЕУ повеќе не може да се смета за

демократија по дифолт, која е демократска, бидејќи секоја земја-членка е демократија. Промени мора да се направат на ниво на ЕУ за таа да ја продлабочи својата демократија. Ова значи дека Европскиот парламент мора да биде вистинско законодавно и контролно тело (Chryssoschoou 1998). Со цел да се испита кои промени мора да се направат, неопходно е прво да се испита демократската природа на Парламентот, овластувањата што ги има на ниво на ЕУ и спорот помеѓу националните парламенти и ЕП.

Со непосредните избори за ЕП, тој претставува најблиска врска меѓу граѓаните на Унијата и европските институции, па токму поради тоа најчесто се појавува во дискусиите за демократскиот дефицит. Токму директно избраните претставници во ЕП најмногу придонесуваат кон автономија и легитимност на оваа институција во споредба со другите, иако истражувањата покажале влијание на многу други фактори. Во овој контекст ние зборуваме за европските избори, како второкласни, бидејќи за граѓаните во однос на националните се помалку важни, што резултира со пониска партиципација во споредба со националните избори и со повисок процент на неважечки гласови (Krašovec 2005, 9). Така, оваа институција, која од почетокот на своето дејствување најмногу ги проширила своите овластувања, се соочува со парадокс, затоа што учеството на гласачите од првите избори за ЕП паѓа. Едноставно објаснување зошто е тоа така, е дека повеќето граѓани не се целосно свесни за важноста на ЕУ за многу јавни креирања политики и каква е улогата на ЕП во нивното донесување. Доколку, пак, се свесни за значењето, не се заинтересирани, бидејќи не знаат да ги поврзат политиките на ЕУ со политичките групи во ЕП, така што оваа улога им ја препуштаат на националните партии и на нивните ставови и амбиции во овие процеси. Втората причина, која е уште посложена, е недостигот од антагонизмот власт - опозиција, која е толку карактеристична за повеќето парламентарни системи (Krašovec 2005, 57).

Со новата европска граѓанска иницијатива, еден милион граѓани на ЕУ ќе може да бараат од Европската комисија да предлага нови закони. Сè уште е нејасно како експериментот со директна демократија ќе функционира во практиката и дали е тоа добра идеја воопшто. Европскиот парламент е поради тоа таа институција на европско ниво, што претставува најблиска врска меѓу граѓаните на Унијата и европските институции, само таа директно избрана институција на Европската унија, и ужива највисоко ниво на

демократски легитимитет. Неопходно е да се зајакне врската меѓу граѓаните и пратениците. Едно решение на јазот меѓу граѓаните и Европскиот парламент се покажува преку употреба на демократскиот потенцијал на интернет-технологијата, која отвора нови можности за комуникација и зајакнување на демократската улога.

Постепеното засилување на овластувањата и јакнењето на улогите и одговорностите на Европскиот парламент сè уште не содејствува со тие на Советот. Европските граѓани често го изразуваат своето незадоволство за ова воздржувајќи се од европскиот изборен процес. Дали ова, сепак, на крајот на денот придонесува за натамошно зголемување на „демократскиот дефицит“ на ЕУ? (Ioannou 2009).

3.3. Зајакнување на демократските акредитиви на Комисијата

Разликата што мора да ја направиме со цел да се разбере привидниот „парадокс“ што е презентираан е фактот дека „демократскиот дефицит“ не е синоним за „парламентарен дефицит“, иако е несомнена директна корелација меѓу двата. ЕУ „демократскиот дефицит“ може да се припише на многубројни фактори, како што се комплексноста на процесот на донесување одлуки, составот на Европската комисија, кој во суштина е бирократско, технократско и недемократско избрано тело, како и недостигот од заеднички европски идентитет. ЕУ е сојуз на држави, а не сојуз на луѓето (барем не сè уште). Затоа, зајакнувањето на надлежностите и овластувањата на парламентарната институција автоматски не го премостува демократскиот „јаз“ (Ioannou 2009).

Друга институција што може да произведе демократски легитимитет за Унијата е Комисијата. Комисијата не е често пофалена дека е демократска, но нејзината потреба за експертиза доведе до тоа таа да биде една институција желна за надворешна консултација. И покрај тврдењата направени од страна на многу евроскептици, Комисијата е хронично без персонал и често бара учество на групите на интерес, меѓу кои се и граѓанските организации. Тие сега „размислуваат за зголемување на вклучувањето на гласот на европското граѓанско општество - можно со подобрување на пристапноста и транспарентноста во ЕУ процесите на креирање политики и построкурирани советодавни постапки, така што рационалното може да дополнува или дури и замени со постојните неформални практики на интересно застапување“ (Friedrich 2008). Ова разгледување за граѓанското општество значи дека тоа е алтернативен начин за покренување на Унијата поблиску до своите граѓани. Таа нуди алтернативни форми на идентификација и вклучување на ниво на ЕУ. Може нема да бидат демократски во формална смисла како што е дефинирано од страна на либералниот демократски стандард, но тоа им овозможува зголемување на вклучувањето од разновидни актери.

4. ЕУ, демократијата и економската криза

Кога архитектите од Мастрихт не беа во можност да произведат политичка унија, некои од нив се утешија со идејата дека заедничката валута ќе донесе понатамошна економска интеграција од која политичка интеграцијата природно ќе тече. Тие не предвидоа дека тоа ќе го стори со фрлање на континентот во криза (Economist 2012). Европа е во криза - ова е нешто за што не само политичките елити и професионалните набљудувачи се согласуваат. Свеста за оваа криза стигнаа до општата јавност (Preuß 2012). Со еврокризата, во пресрет на глобалната економска и финансиска криза во 2007 година, како и со ЕУ владите, доминирани од десните опции, сè уште под влијание на неолибералната идеологија и на финансиските пазари, европската политика и општество се подлабоко предизвикани отколку за многу децении (Hughes 2012).

Предлозите за идното економско владеење на Европската унија, како одговор на тековната економска криза, уште еднаш го ставаат во центарот прашањето за „демократскиот дефицит“ во ЕУ. Иднината на ЕУ никогаш повеќе не била доведена во прашање, особено сега по воведувањето на мерките за штедење, ускратувањето на економскиот суверенитет на државите-членки, протестите и нивното сузбивање со полициска сила. Економската криза не е единствената причина поради која протестите се шират низ Европа, постои и подлабок цинизам за политиката и нејзината способност за решавање на проблемите што мора да се решат. Сето ова само го зголемува демократскиот дефицит, кој расте заедно со економската криза. Во функција на менаџер на економската криза ЕУ се меша во демократскиот поредок на државите-членки (со именување на премиери во Италија и во Грција), преку контрола на буџетот, намалување на суверената државна власт, се појавува хоризонтално движење надвор од институциите.

Повеќе од половина век, европскиот проект одржуваше континентален мир и ненадминлив период на просперитет и зголемување на животниот стандард. Додека релативната социо-економска стабилност изгледаше сигурна, грижите за „демократскиот дефицит“ во срцето на Европа во голема мера остана незабележани. Сепак, решенијата

досега усвоени за решавање на сегашната економска криза која го опкружува континентот уште еднаш ги фрлија прашањата во врска со демократската одговорност во остро олеснување (Fox 2012).

Според Фокс, ако демократијата значи нешто во пракса, тоа мора сигурно да е правото на граѓаните да одлучуваат за својата политичка и економска судбина преку нивните избрани претставници и да се „ослободат од никаквеците“, треба да бидат незадоволни со нив. Предложените реформи на европската економска власт будат витално важни прашања за улогата која националните парламенти може и треба да ја играат во овој процес во иднина, дека можеби дојде времето за националните парламенти проактивно да ги докажат нивните колективни влијанија со реконституирање „собранија“ (или Конференција на парламентите) кои ќе расправаат за идната насока на демократската одговорност на ЕУ.

ЕУ долго време се сметаше како елитистичка, неодговорна и надвор од допирот, а истражувањето на Евробарометар 75 (2011)⁴⁴ го покажува степенот на незадоволство од ситуацијата. Само 20 проценти од луѓето во Европа ја поврзуваат ЕУ со демократија. Само 45 проценти му веруваат на Европскиот парламент, 50 проценти сметаат дека нивните национални интереси не се соодветно земени предвид од страна на ЕУ и 6 од 10 мислат дека нивниот глас не се брои. Недоверба кон ЕУ се чувствува од страна на 47 проценти од населението, и на национално ниво оваа недоверба управува со мнозинството во 10 земји-членки вклучувајќи ги Франција и Германија. Само 22 проценти од Французите, 24 проценти од Британците и 26 проценти од германската јавност мислат дека работите во ЕУ се движат во вистинската насока. Низ целиот континент, 40 проценти се согласуваат дека работите во рамките на ЕУ се движат во погрешна насока, а дополнителни 29 проценти или не знаат или немаат став.

Според Фокс, некои може да тврдат дека дебатите за здравјето на европската демократија се неисплатлив луксуз во сегашната економска клима. Сепак, за значителната прераспределба на средства меѓу земјите-членки во форма на помош за извлекување и преку наметнување остри, дури и брутални програми за штедење, во голема мера, се

⁴⁴ (Eurobarometer 75. Public Opinion in the European Union. 2011)

одлучува од неизбрани функционери на Европската комисија, Европската централна банка и Меѓународниот монетарен фонд. Давајќи приоритет на зачувувањето на европската единствена валута им се наметнува политика на „лудачка кошула“ на земјите-членки, давајќи им ограничен простор за флексибилност, последица на тоа е дека не постојат ниту вообичаените „моркови“ (средства за залажување) за поттикнување на јавната поддршка за усвоените мерки, особено во државите, како Грција, Ирска и Италија каде што граѓаните го носат тешкиот товар, во однос на изгубени работни места, намалувањето плати и пензии и укинувањето на програмите за социјална помош.

Постои реална опасност дека недостигот од јавно мислење ќе го направи наметнувањето буџетски реформи и идна финансиска дисциплина невозможно, особено ако електоратот гледа дека неговата Влада повеќе одговора на барањата на неизбрани институции и на финансиските пазари од оние на јавноста (Fox 2012).

Во одговор на должничка криза, земјите-членки на ЕУ договорија серија промени во финансиското управување, вклучувајќи и заложби за буџетски надзор и координација на економските политики. Пактот за стабилност и раст и мерките на поддршка договорени во ноември 2011 година ѝ дадоа на Европската комисија моќ да стави вето на буџетите во земјите-членки и да наметне казни до 0,1 проценти од БДП, ако препораките за справување со економската нерамнотежа не се имплементираат. Во потрага по поголема фискална интеграција, интервладин договор беше подготвен во декември 2011 година, а следниот месец се согласија 25 од 27-те шефови на Влади. Отсега натаму, буџетите мора да бидат во рамнотежа или во суфицит, годишниот структурен дефицит не смее да надмине 0,5 проценти од БДП, автоматските санкции ќе се применуваат на земја-членка чиј дефицит ќе надмине 3 проценти од БДП, и секоја земја-членка мора да воведо корективен механизам во својата правна или уставна рамка. Се предлага нов контролен режим, кој ќе биде формиран со цел да се спроведе оваа фискална компактност со секоја земја-членка, ќе се бара да се поднесат идните национални буџети во форма на предзаконодавен преглед од страна на претставници на ЕУ пред да се стави пред своите парламенти, со овие неизбрани функционери овластени да бараат измени и дополнувања (Fox 2012).

Белата книга на ЕК⁴⁵ почна деценија долг процес на обидување да се подобри врската на работата на националните парламенти со онаа на институциите на ЕУ. Намерата беше да се направат националните парламенти „архитекти на јавните дебати за европските прашања“. Во февруари 2005 година, „пристапот на националниот парламент“ беше усвоен, но кога народите на Франција и на Холандија го отфрлија новиот уставен договор, кој гарантираше поголема улога за националните парламенти, напредокот застана. Лисабонскиот договор беше првиот договор на ЕУ, кој ги спомена националните парламенти директно, тие претходно се појавуваа само во протоколите или во декларациите приложени кон главниот текст. Лисабон го зајакна односот со националните парламенти во кој условот да обезбедат информации за нив најмалку осум недели пред законскиот предлог се разгледува на состанокот на Советот, но останува тешко секој законодавен дом да има влијание кога почетокот на овој систем на „жолт картон“ за предупредување бара најмалку една третина од сите национални парламенти да се договорат пред Советот да мора да ги преиспита предлозите, дури и тогаш, Советот е само должен да ги разгледа предлозите. За решавање на ова, Фокс предлага барање начини за поширока и порана улога во развојот на политиката и правните предлози отколку што им дозволува системот.

Еден начин е градење подобри процедурални врски меѓу националните парламенти и ЕП, на пр. заеднички парламентарни комитети или подоцна Комитет за извештај. Друг пристап од средината на деведесеттите години на минатиот век е да се создаде горна комора, или Сенат во ЕП; чии членови би биле претставници од националните парламенти.

Алтернатива, иако не помалку предизвикувачки предлог, ќе биде да воскресне концептот на „собранија“ (Конференција на парламенти) како средство за посредување колективна акција и ангажман од сите национални парламенти.

Натамошно јакнење на неизбраната Европска комисија, во комбинација со појавата на технократска, национална администрација во Италија и во Грција, насочува кон претпоставка дека во ова време на економска криза „експертократијата“, а не претставничката демократија го има клучот за иднината. Меѓу изборите, одговорноста на

⁴⁵ (European Governance - A White Paper. COM (2001) 428 final 2001)

парламентот е да одржи Владата да дава отчет за начинот на кој таа ги троши парите. Идејата дека буџетот ќе биде пуштен на контрола и можни измени од избрани функционери на Европската комисија, кои јавноста не ги именува и затоа не можат да се ослободат од нив, што е поентата на парламентот ако е лишен од оваа клучна улога? (Fox 2012).

Како што покажува Евробарометарот, ЕП ужива малку јавна доверба и неговите процеси и постапки не се добро разбрани од страна на електоратот. Во повеќето земји-членки, на европските избори се гледа како на среднорочен домашен тест за националните Влади, а не вистинска проценка на европските политички одлуки.

Сериозноста на ситуацијата со која се соочуваат земјите-членки повикува на храбра акција за решавање на демократскиот дефицит. Дали националните парламенти самите ќе преземат иницијатива и ќе свикаат „собранија“ за да се разговара за идната насока на демократскиот надзор и одговорност во ЕУ, и да се фокусира јавното и медиумското внимание на прашањата, а се исплати и да се внесе одреден степен на политичка транспарентноста во дебатата. Што се јавува во однос на декларацијата не може да биде сè што реформаторите можеби посакуваат, и нешто што Владите на земјите-членки би можеле да бидат подготвени да го признаат. Но, симболичен чин на реконституирање „собранија“ барем ќе ги натера телата за донесување одлуки на ЕУ да земат предвид и да одговорат на јавните грижи, како преку демократски избраните претставници на граѓаните на Европа (Fox 2012).

Политичките пристапи кои ја игнорираат европската димензија на управување со кризи ќе го паднат не само Европскиот политички проект, но тие, исто така, се осудени на пропаст. Иако е вистина дека поголема европска демократија нема веднаш да ја реши сегашната криза на ЕУ, исто така е точно дека без поголема демократија ќе остане крајно нерешлив (Preuß 2012).

Сите прифатливи решенија на самоналожен хаос на еврокризата бараат значително ново ниво на фискална и потенцијално политичка унија, не најмалку затоа што некои земји, како Германија, активно сакаат поголема политичка унија и ја гледаат како цена на нивната соработка. Со цел да се направи какво било решение, елитите во Европа ќе мора

да го решат проблемот кој долго време го избегнуваа дека демократскиот дефицит е во срцето на интеграцијата. И тие ќе мора да го сторат тоа под најлошите услови (Economist 2012).

Сепак, во лицето на еврокризата, европската политичка солидарност се подели и во рамки на еврозоната и во пошироката ЕУ. Единственото „шоу“ во градот, во текот на последните две години, беа билатералните средби меѓу Ангела Меркел и Никола Саркози, со Меркеловата претежно доминантна - германска економска моќ за првпат во историјата на ЕУ ù даваат на Германија јасно доминантна политичка сила. Самитите на 27 и на еврото 17 дојдоа и поминаа како што кризата се интензивираше, но позицијата на Меркел, нејзините барања за буџетска дисциплина и за штедење - стабилна унија или т.н. „фискална унија“ (унија на ограничување) - го водат донесувањето политики во ЕУ (Hughes 2012). Доминантната германска позиција не е апсолутна, тоа го покажа „ветото“ на Велика Британија за новата „фискална унија“ на самитот во декември 2011 година.

Ако Европа сака нов политички Устав, иако драматичното тетеравење кон одбивање или екстремистичка партија на една земја може да доведе до распад на клубот. И така имаме длабок структурен проблем. Новиот круг на политичка интеграција е воден од потребата за регулирање на еврозоната подобро, но десет од 27-те не се дел од неа. И иако многу од нив имаат историски аспирации да се приклучат, Велика Британија и Данска формално се одлучија за испис од еврото, а Шведска, исто така, е малку веројатно дека ќе се приклучи за многу години. Овие земји имаат силен интерес во обезбедувањето дека, како што еврозоната станува сè повеќе интегрирана, тие не го губат своето влијание во дебата или нивната улога во одлуките. Но, нивните гласачи, најверојатно, нема да прифатат ангажман за посилна политичка унија (Economist 2012).

Денес, за ЕУ е помалку можно отколку кога било досега да се дефинира себеси преку своите економски придобивки. Унијата ќе треба да ја политизира економската криза и да ги охрабри своите граѓани да станат активен дел од решението. За ова е потребна храброст да се трансформира конкуренцијата меѓу политичките алтернативи - камен-темелникот на секоја жива демократија - во европскиот феномен. Ова ќе бара политичките простори и институции да овозможуваат дебата за европските прашања и битка на идеи кои ќе ги

поттикнат граѓаните да учествуваат во политичките одлуки. Со цел да се постигне ова, не треба да почнеме од нула. Постојат бројни предлози за институционални иновации: поголемо учество и контрола на правата за Европскиот парламент и националните парламенти; поголема директна демократија; формирање европски политички партии и транснационални гласачки ливчиња за изборите за ЕП, со цел да се подигне појавата на вистинска европска јавност (Preuß 2012).

Ако срцето на криза лежи во политиката - вклучително и во политиката на економските политички избори што се направени - тогаш решенијата може да лежат, не во уште повеќе ЕУ институционални промени и создавање унија на ограничување, но во праксата и динамичноста на демократска европска политика. Но, одредена традиција на создавање теоретски демократска Европа за луѓето дури и ако тие не се чини дека го сакаат тоа има длабоки корени во ЕУ елити. Досега, ова не функционираше (Hughes 2012).

Како што довербата во ЕУ и во националната политика и во политичарите паѓа низ Европа и гневот, незадоволството и цинизмот растат, многумина предупредуваат на веќе видливиот ризик од поголем национализам и популизам. Давањето повеќе моќ на технократите - дали во Европската комисија или во националните влади во Италија и во Грција - за да се наметнат неолибералните програми на штедење во еврозоната е многу далеку од тоа да биде убедлив пат за реконструкцијата на довербата или легитимитетот, или вистинска демократска и политичка дебата што се однесува на политичката и на економската криза (F. W. Scharpf 2011).

ЗАКЛУЧОК

ЕУ не е национален политички систем. Содржи како елементи од националните демократични системи, така и елементи од наднационалниот (федералниот) и елементи на меѓувладина соработка или (конфедерален) политички систем. ЕУ е *sui generis*, соочена со процесот на глобализација, каде што нацијата-држава повеќе не е главен играч во економските, како и во политичките и во социјалните сфери. Успешното воведување на принципите и вредностите на демократијата, кои ги знаеме од политичкиот систем во рамките на националното уредување, не може да бидат единствениот критериум за демократскиот дефицит. Сепак, Европската унија (сè уште) не е некаква „супер-држава“ (Croisat и Quermone 1999, 16). ЕУ не познава класична поделба на власта. Но, можеме да речеме дека се развива или, пак, се приближува кон класичната поделба на власта. Веројатно е добро што нема класична поделба затоа што и ЕУ не претставува класична држава ниту, пак, супердржава, иако во последниов период се чини дела ЕУ настојува да се доближи до начинот на организација на власта кон демократска држава. Системот на владеење во Европската унија ја одразува моменталната состојба на процесот на интеграција во Европа. Суверената нација-држава е сè уште најважниот учесник во овој процес, додека Унијата продолжува да биде алатка за постигнување на индивидуалните цели на секоја држава. Улогата на граѓанинот е од втор ред за ова прашање. На овој начин формалната структура и неформалното однесување создаваат нетипичен хибриден систем (Piotr 2008). Нугент (Nugent 2003, 470) верува дека станува збор за федерален систем во настанување. И претседателот на ЕК, Баросо изјави дека Европа мора да се трансформира во федерација на држави и нации ако сака да ја надмине економската криза и да остане глобален фактор. Сепак, може да ја потврдиме општата хипотеза на оваа теза, т.е. *демократскиот дефицит на Европската унија е во значителна мера последица на институционалната архитектура на ЕУ, односно на специфичниот начин на примена на принципот на поделба на власта. Како последица на ова доаѓа до јакнење на ефикасноста за сметка на демократскиот и партиципативниот елемент, односно брзината и*

ефикасноста на носењето одлуки се постигнува за сметка на продлабочување на демократскиот дефицит.

Фактот дека Советот истовремено е извршно и законодавно тело на политичкиот систем на ЕУ, често предизвикува загриженост за демократијата во Унијата поради недостиг од поделба на власта. По класичната концепција за поделба на власта, концентрацијата на извршната, законодавната и судската власт во истиот орган овозможува злоупотреба на оваа моќ, а со тоа ја поткопува демократијата. Сепак, треба да се има предвид дека Европската унија е единствена политичка структура, неспоредлива со националните држави, меѓународните организации или целосни федерации. Сите реформи на институциите и дејствувањето на ЕУ биле спроведени во насока на паневропската концепција на демократска култура, особено последната реформа со Лисабонскиот договор претставуваат јасно движење кон вообичаениот модел на претставничка демократија, темелен на (непотполна) поделба на власта. И покрај фактот дека Советот располага со две гранки на власта, можеме да заклучиме дека не постои вистинска концентрација на моќ, бидејќи таа е поделена во системот на ЕУ. Извршната власт Советот ја дели со Комисијата, а законодавната со Европскиот парламент. Тоа значи дека, во голема мера, можеме да зборуваме за демократски европски политички систем, но може да биде зголемен со дополнителни трансфери на одредени овластувања, кои во моментот му припаѓаат на Советот (и претставниците на земјите-членки, кои седат во него), на другите две институции, а особено со продлабочување на заемните контролни механизми меѓу институциите. Затоа може да се претпостави дека комплетна демократизацијата на Унијата не е можна, бидејќи строгата поделба на власта ја надминува европската реалност и (засега) не е изводлива. Европската унија е динамичен политички систем, во кој постојано се менуваат, како овластувањата на Унијата во однос на земјите-членки, така и улогата на институциите. Рамнотежата меѓу Советот, Комисијата и Парламентот е резултат на една суптилен игра, каде што секоја институција се обидува да ги задржи или да ги зголеми своите прерогативи на сметка на другите. На позицијата на секоја институција влијаат промените на основачките договори и ажурирањето и приспособувањето на постојните подзаконски акти во пракса. Сите три институции, поради меѓусебната преплетеност во рамка на различните процеси, се принудени да соработуваат. Претседателите на

Комисијата, Советот и на Парламентот се среќаваат редовно и во случај на блокада подготвуваат заеднички предлози. Можеме да ги потврдиме првата посебна хипотеза, *Подделбата на власта во ЕУ, која е поделена („хоризонтално“) меѓу Комисијата, Советот, Парламентот и Судот, и („вертикално“), меѓу локално, национално и меѓународно ниво, ја определува институционалната рамка на Унијата.* Можеме да ја потврдиме и втората посебна хипотеза, *Институционалната архитектура на ЕУ влијае врз демократскиот дефицит.*

На почетокот на процесот на европска интеграција, Собранието, односно подоцна ЕП имал маргинална улога. Особено од директните избори во 1979 година и донесувањето на ЕЕА понатаму може да набљудуваме парламентаризација на политички систем на ЕУ. Ова се рефлектира во тековното значајно зајакнување на законодавните и на надзорните овластувања на Парламентот и зголемување на политизацијата на Европската комисија, особено воведувањето „инвеститура“ и сослушување на потенцијалните комесари од страна на парламентарните комисии и именување на кој било кандидат за претседател на Комисијата во однос на освојувањето на политичката опција во европските избори во рамки на Лисабонскиот договор. Сепак, станува збор за нецелосен парламентаризам. ЕП наспроти себе сè уште нема вистинска Влада, туку две асиметрични подгранки на извршната власт, Комисијата и Советот. Во донесувањето на нивните одлуки сè уште имаат многу важна улога националните држави, особено во рамките на Советот и КОРПЕР, а делумно и во работата на Комисијата, владите се тие што ги предлагаат комисионерите, па затоа, и покрај одредбите за нивната независност, индиректно влијаат врз нив (Croisat и Quermone 1999, 110). Правото Парламентот да изгласа недоверба (иако сè уште никогаш не изгласана) важи само за Комисијата, Парламентот наспроти Советот нема ниедни споредливи надзорни одговорности. Покрај тоа, ЕП, исто така, не може да биде распуштен. Од друга страна, слабата поларизација на политичките групи во Парламентот спречува создавање парламентарно мнозинство, какви што постојат во националните парламенти. Станува збор за тенденција кон парламентаризација на политички систем на ЕУ, која (сè уште) не е постигната во целост.

За ЕУ некои зборуваат како за проект на политичките елити, кои во името на целата Унија го контролираат донесувањето одлуки. Овој елитизам се рефлектира на различни

нивоа. На највисоко ниво станува збор за најзначајните претставници на властите на земјите—членки, во рамките на Европскиот совет се донесуваат сите клучни одлуки за насоката на развојот на ЕУ, а покрај тоа насочуваат и вршат надзор на работата на Советот на ЕУ, кој останува Европска институција со најголема сила. Друг вид дејствување на политичките елити нека се одвива меѓу самите држави, каде што големите земји имале секогаш најмногу можности за вложување на своите барања и интереси пред другите. Може да претпоставиме дека влијанието на политичките елити слабее. Кога граѓаните на ЕУ се информирани доволно за структурата и функционирањето на Заедницата, на која ù припаѓаат, и, следствено ќе биде повеќе заинтересирани за неа. Формалните одредби за непосредни избори за ЕП му даваат на граѓанинот можност, со изборот на нивните европски претставници, и со следење и со евентуално санкционирање на нивната работа да ја стимулираат, пред сè, демократијата во ЕУ. Оваа можност европските граѓани засега ја користат само во еден многу низок степен.

Како и во федералните земји, исто така, и во ЕУ, постои еден вид дводомна законодавна власт, каде што Советот ги претставува државите, ЕП, па граѓаните. За разлика од многу други законодавни власти, Советот е многу посилен од ЕП, иако во рамка на коодлучувањето, Советот и ЕП се „козаконодавци“. Во дводомната законодавната власт секогаш е важно кој дом го обликува дневниот ред и кој има право на вето (Нix 2005, 75). ЕУ сè повеќе се загледува во парламентарните системи, каде што директно избраното собрание ја подготвува легислативата, и (во поголем или во помал обем) врши демократска контрола врз извршната власт на Владата.

Во рамки на Лисабонскиот договор, покрај Советот, владите на земјите-членки или на Комисијата може да предложат измени и дополнувања на постоечките договори и Парламентот. Дополнувањето на договорот ќе биде можно без повикување меѓувладина конференција, со поедноставени процедури за ревизија на договорите. Во ЕП отсега ќе заседаваат претставници на државјаните на Унијата, а не веќе претставници на народите на земјите. Оваа симболична промена со истакнување на (веќе постоечкото) државјанство на Унијата се одразува и врз федералната природа на развојот на Унијата.

Лисабонскиот договор предвидува понатамошна парламентаризација на европскиот политички систем. Значајно се зголемуваат буџетските и законодавните овластувања на Парламентот. Од сега, па натаму, ЕП, со мнозинството од своите членови, ќе избира претседател на Комисијата, кој ќе биде предложен од страна на Европскиот совет, земајќи ги предвид резултатите од изборите за Европскиот парламент, кој е класичен метод на формирањето на владата во парламентарните системи. Претседателот на Комисијата ќе има поголем демократски легитимитет. Целосна парламентаризација на системот уште некое време нема да биде на дофат, меѓу другото, барем додека не настанат вистински европски политички партии. Европските политички партии досега не одговараат на класичните концепции на политичките партии и не ги исполнуваат основните задачи, кои внатре во ЕУ, делумно се во доменот на заедничките институции и делумно национални политички партии. Ја потврдуваме третата посебна хипотеза, *Договорот од Лисабон влијае врз надлежностите на Советот и на Парламентот, кои полека се зголемуваат на сметка на Комисијата.*

ЕУ има елементи и на меѓувладина организација и на федерална супердржава. Како Лисабонскиот договор ја измени сегашната ситуација? Реформите на новиот договор и нивната практична примена навистина ќе играат решавачка улога во одредувањето на природата на Унијата. Фактот дека претседателот на Комисијата ќе биде избран од Парламентот, а правото на цензура што го има, подоцна ќе ги направи двете институции неразделни, до точка каде што може да се зборува за еден пар „Парламент-Комисија“ (т.н. „федерална филијала“ на Унијата). Во очигледната реакција на оваа еволуција кон повеќе федерализам (двете институции се наднационални и независна од владите), земјите-членки ја зедаа можноста со Лисабонскиот договор и понатаму силно да се зајакне ЕК и на тој начин се создаде еден паралелен меѓувладини „пар“ ЕК-Совет („меѓувладина гранка“). Сега може да се зборува за две „филијали“ во Европската унија, една меѓувладина и втора федерална. Ја потврдуваме, четвртата посебна хипотеза *Измените на Лисабонскиот договор не доведуваат до значително менување на хибридниот карактер на ЕУ, односно на предоминантната меѓувладина компонента.*

Некои автори (меѓу кои и Хикс) сметаат дека вистинската партиска демократија на европските политички партии ќе зајакне само под услов да се развие нивната борба за

власт на европско ниво, односно изборната кампања да се реализира преку заедничка изборна програма и прогласување на националните кандидати, да не биде исклучиво задача на националните партии, туку да се создадат европски изборни листи. Сепак, може да се претпостави дека комплетната парламентаризација на политичкиот систем на ЕУ никогаш нема да биде целосно постигната, бидејќи тоа, меѓу другото, ќе бара Парламентот да добие можност за распуштање на Советот како друга гранка на извршната власт, која е тешко да се замисли, која има според договорите одреден состав, кој е во согласност со основните одредби за организацијата на власта во ЕУ и не може да се менува или да се заменува. Покрај тоа, политичката контрола би требало да биде овозможена и во спротивна насока, така што извршната власт би го распуштила Парламентот. Еден од ретките општи консензуси во ЕУ е претпоставката дека во Унијата владее демократски дефицит, кој обично е дефиниран како недостиг од демократија или големо растојание меѓу европските граѓани и институциите што ја водат Унијата. Овој јаз меѓу граѓаните и политичките институции, особено е изразен преку секогаш екстремно ниското гласачко учество на изборите за ЕП („европските избори“), исто така и на минатогодишните, одржани во јуни 2009 година. Парадоксално е дека демократскиот дефицит во последните години расте, иако на институционално ниво се обидува да се намали (особено со исклучителните зголемувања на овластувањата на ЕП). Повеќе автори сметаат дека ниското ниво на учество, во голема мера, се должи на заблудите или на недостигот од знаење за Европската унија. Истражувањата покажуваат дека граѓаните на Европа толку многу лошо се информирани за ЕП, како и за другите институции, кои поради комплексните структури и дејствување, се сосема недостапни. Поради слабото познавање и претстава за „бироократската и технократската“ Европа, објаснуваат авторите, како еден од факторите за гласачка неактивност на граѓаните, исто така, е недостигот од европски идентитет. Еден значаен дел од вината за нискиот одзив на гласачите може да се препише на националните партии, кои не си ја вршат правилно својата мисија за образование и свест за Европа и не создаваат кампањи за европските прашања. Ниту една партија за време на кампањата не го нагласува фактот дека три четвртини од националното законодавство се создава во Брисел. Европските граѓани затоа чувствуваат дека немаат моќ, односно влијание врз одлуките донесени на европско ниво. За намалување на

демократскиот дефицит, според тоа би било потребно повеќе да се освестуваат граѓаните за реалните дејствувања и значењето на Унијата, би била потребна вистинска комуникациска политика на европско ниво, наместо тековните фрагментирани национални расправи; потребно би било постоење вистински европски политички партии со видливи лидери, одреден дел на членовите на парламентот би требало да бидат избрани на паневропска листа со паневропска изборна програма, а Европскиот парламент би требало да продолжи да добива додатни овластувања. Демократскиот дефицит произлегува од структурните особини на системот за донесување одлуки на Европската унија и од пречките за учество во овој систем. Институциите во ЕУ мора да се изменат за да се осигури дека таа е демократска и во практика. Промените вклучуваат зајакнување на овластувања на ЕП над законодавството, буџетот и над другите институции на ЕУ, додека зголемувањето на улогата на националните парламенти во ЕУ законодавниот процес. Граѓаните треба да се повеќе директно вклучени во иницирање на политиките и во блокирање на законодавството; поранешниот од двата може да резултира од граѓанската иницијатива. Договорот од Лисабон има упатено некои, но не и сите од овие структурни промени, кои ќе го намалат „институционална дефицит“, кој влијае врз квалитетот на демократијата на ниво на ЕУ. Усвојувањето на овие структурни промени може да помогне во подобрување на одговорноста и да ѝ донесе на Унијата повеќе демократски легитимитет. Процесот на демократизацијата на политичката сфера на Европската унија е застрашувачка задача и може никогаш да не биде завршена. Таа секогаш мора да биде менлива за да се промени врз основа на желбите на граѓаните, но мора да биде доволно стабилна за да владее Европа во ерата на глобализацијата. Роберт Дал наведува дека *„трансформација на политичкиот поредок во светот денес може да биде слично на промената од град-држава демократијата во античка Грција до претставничка демократија во нација-држава“*. Тој забележува тешкотии во создавањето голема демократија која ќе одговора на барањата нејзините граѓани. Можеби Европската унија никогаш нема да биде демократска како либералните демократии видено на ниво на земјите-членки, но ЕУ е различен ентитет и не треба да се оценува според овој стандард. Сè додека Унијата не ги прекршува демократиите на земјите-членки (преку супсидијарност) и овозможува зголемена инклузија и делиберација на ЕУ ниво,

Европската унија има можност за стекнување демократски легитимитет со текот на времето. Одвојување на концептот за демократијата од концептот за државата е од клучна важност за Европската унија затоа што таа не е држава, ниту, пак, е веројатно дека некогаш ќе стане. Ја потврдуваме, петтата посебна хипотеза *Институционалната и формално-правната структура на ЕУ останува нејасна и неразбирлива за европските граѓани, што директно се одразува на нивната слаба демократска партиципација во политичкиот живот на ЕУ.*

Договорот од Лисабон или спроведувањето на овие структурни реформи не може да го поправи демократски дефицит. Донесувањето одлуки треба да престане да биде правна пракса, преку присилна интеграција од врвот надолу. Наместо тоа, реформите мора да бидат направени од дното нагоре за да се обезбеди на Унијата да се гледа како на легитимна од страна на нејзините граѓани. ЕУ мора да обезбеди дека нејзините институции се дизајнирани за да се приспособат на овој, иако резултатот може да биде послаба управувачка структура од оние пронајдени на земјите-членки ниво. Алтернативно, може да резултира со посилно и со повеќе демократско владејачка структура ако граѓаните избираат да се јават за повеќе референдуми или директни избори на одредени ЕУ места, како на пример претседателот на Комисијата. Оваа колективна акција може да се постигне само преку постоењето евронарод, кој мора да се базира на заеднички права и политички вредности, кои го признаваат институциите на ЕУ и на политичкиот процес како легитимни. Земјите-членки имаат обврска да генерираат доверба во ЕУ, а не преку пропаганда, туку преку доставување информации и зголемување на транспарентноста на националната држава, кој ќе им помогне во политизирањето на процесот на градење граѓанство. Како што ЕУ и европската област преземаат чекори за постоечката криза, очекувам дека повеќе внимание ќе биде дадено на прашањето за демократскиот дефицит во ЕУ. *Ја потврдуваме и шестата посебна хипотеза Елементите на консоцијална демократија дополнително го слабеат демократскиот инпут во политичкиот процес, кој целосно останува во рацете на елитите.* Институционалната реформа на Унијата, онака како што е предвидена со Лисабонскиот договор, е проектирана во насока на јакнење на институционалните капацитети на Унијата и создавање услови за нејзино нормално функционирање со поголем број држави-членки во иднина.

**ПРИМЕНАТА НА ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА
ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА
И НЕЈЗИНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ДЕМОКРАТСКИОТ ДЕФИЦИТ**

Оваа теза ја истражува примената на принципот на поделба на власта меѓу европските институции. Овластувањата и одговорностите на институциите на Европската унија постојано се менуваат. Ова влијае врз одлучувачкиот процес, кој, поради приматот на правото на Европската унија, е обврзувачко за сите земји-членки и поради тоа има големо влијание врз секојдневниот живот на Европејците. Преку анализирање на еволуцијата на главните институции, кои се носители на одлуки во ЕУ, се обидов да ја утврдам тежината на секоја институција и да докажам дека постоечкиот систем на поделба на власта во Европската унија го овозможува демократскиот дефицит.

Клучни зборови: поделба на власта; демократски дефицит; институционален баланс.

**APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS
IN THE EUROPEAN UNION
AND ITS IMPACT ON THE DEMOCRATIC DEFICIT**

This thesis explores the application of the principle of separation of powers between European institutions. The powers and responsibilities of the institutions of the European Union are constantly changing. This influence on the decision-making process, because the primacy of European Union law is binding for all member-countries and therefore have a profound impact on the daily lives of Europeans. By analyzing the evolution of the main institutions, which are decision-makers in the EU I've tried to posit the weight of each institution and to show that the existing system of separation of powers in the European Union provides the democratic deficit.

Key words: separation of powers, democratic deficit, institutional balance.

ЛИТЕРАТУРА

- Accetto, Matej, Matej Avbelj, Janja Hojnik, Maja Smrkolj, in Katarina Vatovec. *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba, 2010.
- Acetto, Matej. *Izgradnja Evrope: od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2006.
- Arah, Metka. *Evropska unija: Vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting, 1995.
- Armstrong, Kenneth A., and Simon Bulmer. *The governance of the single market*. Manchester: Manchester University Press, 1998.
- Bebler, Anton. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2007.
- Bowman, Jonathan. "The European Union Democratic Deficit: Federalists, Skeptics and Revisionists." *European Journal of Political Theory* 5, no. 2 (2006): 191-192.
- Brežovšek, Marjan. „Federalizem in demokracija.“ V *(Kon)federalizem: večinsko določanje in konsenz*, avtor Stane Krajnc in Berni Strmčnik, 55–67. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1990.
- Burgess, Michael. "Federalism." In *European Integration Theory*, by Antje Wiener and Thomas Diez, 25-44. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Chrysochoou, Dimitris. *Democracy in the European Union*. London: I B Taurus & Co Ltd, 1998.
- "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union." 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF> (accessed October 20, 2010).
- Costa, Oliver, and Paul Magnette. "The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment." *West European Politics*, 23, no. 3 (2003): 1-18.
- Craig, Paul, and Grainne De Burca. *EU Law: Texts, Cases and Materials*. Oxford : Oxford University Press, 2003.
- Croizat, Maurice, in Jean Louis Quermonne. *L'Europe et le fédéralisme*. Pariz: Montchrestien, 1999.
- Dahl, Robert Alan. *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina, 1997.
- Della Porta, Donatella. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia, 2003.
- Economist, The. *An ever-deeper democratic deficit*. 26. May 2012.
- „Eurobarometer 75. Public Opinion in the European Union.“ 2011. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_full_fr.pdf (poskus dostopa 07. January 2012).

"European Governance - A White Paper. COM (2001) 428 final." European Commission. July 25, 2001. <http://aei.pitt.edu/1188/> (accessed January 7, 2012).

Fabbrini, S. *BEYOND THE PARLIAMENTARIZATION OF THE EUROPEAN UNION: THE INSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF THE LISBON TREATY*. 23. January 2012.

Fabbrini, Sergi. *Democracy and federalism in the European Union and the United States*. Routledge, 2005.

Føllesdal, Andreas, and Simon Hix. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik." *Journal of Common Market Studies* 44, no. 3 (2005): 533-562.

Fox, Ruth. "Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the 'Assises'?" *Parliam Affairs* (Oxford Journals) 65, no. 2 (2012): 463-469.

Friedrich, Dawid. "Democratic Aspiration Meets Political Reality: Participation of Organized Civil Society in Selected European Policy Processes." In *Civil Society Participation in European and Global Governance*, by Jens Steffek, Claudia Kissling and Patrizia Nanz, 140-165. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

Goci, Sandro. *Evropska Vlada*. Beograd: BMG, 2003.

Held, David. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS, 1989.

Hix, Simon. *The Political System of the European Union*. London: Palgrave, 2005.

Hix, Simon. *The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival*. 1997.

Hoffman, Stanley. "Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe." *Daedalus* 95, no. 3 (1966): 862-915.

Hughes, Kirsty. *EU democracy in crisis: mired in a perfect storm or rebounding?* 16. January 2012.

Ioannou, Christina. "European Elections 2009. 'Democratic Deficit' Vs. 'Parliamentary Deficit': A Problem of Causality." *The Cyprus Center for European and International Affairs Bimonthly Electronic Newsletter* 6, no. 3 (2009).

Ješovnik, Peter. *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politika in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management, 2000.

Krašovec, Alenka. *Volitve v Evropski parlament 2009*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2010.

—. *Volitve v Evropski parlament: Res drugorazredne volitve?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005.

Kreppel, Amie. *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

Kubista, Marek. "EU Elections: A Missed Opportunity to Fix the Democratic Deficit." *Atlantic Initiative*. June 12, 2009. http://www.atlantic-community.org/index/Open_Think_Tank_Article/EU_Elections%3A_A_Missed_Opportunity_to_Fix_the_Democratic_Deficit (accessed October 20, 2010).

Lajh, Damjan. „Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski uniji.“ V *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske Unije*, avtor Danica Fink Hafner. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2004.

Lajphart, Arend. *Modeli demokratije. Oblicii učinak vlade u trideset šest zemalja*. Beograd: Službeni list SCG, 2003.

Lešnik, Avgust. *Od despotizma k demokraciji: razvoj ustavnosti in parlamentarizma*. Ljubljana: Modrijan, 2000.

Linz, Juan José. "Presidential or Parliamentary Democracy. Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, by Linz Juan and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Linz, Juan José. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 51-69.

Magnette, Paul. *Contrôler l'Europe, Le régime politique de l'Union européenne*. Pariz: Presses de Sciences po, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

Majone, Giandomenico. "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards." *European Law Journal* 4, no. 1 (1998): 5-28.

Mayer, F. C. „Competences - Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU after the New European Constitution.“ *WHI Paper 19/04*, 2004.

Moravcsik, Andrew. "In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union." *JCMS* 40, no. 4 (2002): 603-24.

—. „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation.“ *Annual Meeting of the American Political Science Association*. New York: Center for European Studies, 1994.

Moussis, Nicolas. *Evropska unija*. Slovenska izdaja, Littera picta, 1999.

Nugent, Neill. *The government and politics of the European Union*. Durham: Duke University Press, 2003.

Peterson, John, and Michael Shackleton. *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Piotr, Tosiek. "The European Union after the Treaty of Lisbon – Still an Intergovernmental System." *Fourth Pan-European Conference on EU Politics*. Riga: University of Riga, 2008.

Pollack, Mark A. "Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?" *Annual Review of Political Science* 8 (2005): 357-398.

Preuß, Ulrich K. *The Only Solution to the European Crisis is Democracy*. 12. August 2012.

Puchala, Donald J. "Of Blind Men, Elephants and International integration." *Journal of Common Market Studies*, no. 10 (1971): 267-284.

Quermonne, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne*. Pariz: Montchrestien, 2009.

Sartori, Đovani. *Uporedni ustavni inženjering. Strukture, podsticaji, ishodi*. Beograd: Filip Višnjić, 2003.

Sbragia, M. Alberta, and B. Matthew Ridgway: *Maastricht, enlargement, and the future of institutional change*. Pittsburgh: Ridgway Center for International Security Studies, University of Pittsburgh, 1993.

Scharpf, Fritz. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Scharpf, Fritz W. „Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy.“ *London School of Economics LEQS paper no 36*, 2011.

Schmidt, Vivien A. „The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?“ *Political Science Series*, 2003.

Schmidt, Vivien Ann. *Democracy in Europe: the EU and national polities*. Oxford : Oxford University Press, 2006.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin, 1979.

Seiler, Daniel-Louis. *La méthode comparative en sciences politiques*. Pariz: Armand Colin, 2004.

Sidjanski, Dusan. *The federal future of Europe: from the European Community to the European Union*. Michigan: University of Michigan Press, 2000.

"Standard Eurobarometer 72." February 2010.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_vol1_fr.pdf (accessed October 20, 2010).

Toplak, Cirila. *Združene države Evrope: zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2003.

Tratnik, Matjaž, Aleš Ferčič, in Maja Ferlinc. *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorja, založništvo in, 2004.

Warleigh, Alex. *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*. London: Sage Publications, 2003.

Вајденфелд, Вернер, и Волфганг Веселс. *Европа од А до Ш – Прирачник за европска интеграција*. Скопје: Фондација Конрад Аденауер, Сектор за европски прашања при Владата на РМ, 2009.

Ванковска, Билјана. *Институции на Европската Унија*. Скопје: Филозофски факултет, 2008.

—. *Институции на ЕУ: До Лисабон и по него*. Скопје: Филозофски факултет, 2010.

—. *Политички систем*. Скопје: Бомат Графикс, 2007.

Каракамишева, Тања. “Европската унија и суверенитетот – дилеми и контроверзии.” *Списание за европски прашања ЕВРОДИЈАЛОГ*, бр. 3 (2003).

Каракамишева, Тања. “Европски устав – реалност или имагинација?” *Списание за европски прашања ЕВРОДИЈАЛОГ*, бр. 2 (2002).

Ристова-Астеруд, Каролина. “Демократскиот карактер на Европската унија.” *Списание за европски прашања ЕВРОДИЈАЛОГ*, бр. 1 (2002).

Силјановска – Давкова, Гордана. „СОВРЕМЕНИ “МОДЕЛИ” НА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ВЛАСТА: ДИЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ.“ *ZBORNIK PFZ 2 2011*, 2011.

Талевски, Игор. “Лисабонскиот договор и институционалната реформа на Европската унија.” *Списание за европски прашања ЕВРОДИЈАЛОГ*, 2010.

Тренеска, Рената. “„Парламентарното право“ на Европската унија (За Европскиот парламент).” *Списание за европски прашања ЕВРОДИЈАЛОГ*, бр. 3 (2003).

Челиковиќ, Ивица. *Можна ли е федералистичка поделба на власта*. Скопје, 03. Април 2009.