

Andrius Švarplys

Kokia demokratija Europos sąjungai? Skirtingos demokratinio deficito strategijos

Santrauka. Dažniausiai manoma, kad Europos Sąjungos demokratijos problema yra europinių institucijų nutolimas nuo žmonių ir neatskaitingumas visuomenei. Tačiau argumentai dėl ES kaip politinės sistemos kilmės ir funkcijų rodo, kad demokratinio deficito problema verčia kelti klausimus dėl pačios Europos integracijos tikslų (tiksliau, ribų), europinėms institucijoms perduodamų ir nacionalinių valstybių išlaikomų politikų paskirties, suverenios nacionalinės valstybės vaidmens pasikeitimo, europiečių politinės bendruomenės, federacinės, tarpvyriausybines, multidimensinės Europos politinės sistemos vizijos. Kadangi ši problema susijusi su fundamentaliais europiečių integracijos klausimais, o ne tik su parlamentinės reprezentavimo galios didinimu, ji neturi ir negali turėti užbaigto ir aiškaus sprendimo.

Pagrindiniai žodžiai: Europos Sąjunga, demokratinis deficitas, G. Majone, A. Moravcsik, demokratija.

Keywords: European Union, democratic deficit, G. Majone, A. Moravcsik, democracy.

Įvadas

Straipsnio tematikos aktualumas ir problematiškumas. Europos Sąjungos (ES) demokratinio deficito problema dažnai tyrinėjama Europos integracijos literatūroje. Remiantis europinėmis studijomis šiame straipsnyje siekiama parodyti demokratijos problemų ES keliamų klausimų platesnį ratą nei tradiciškai suvokiama demokratinio deficito problema. Viena pagrindinių straipsnio minčių yra ta, kad demokratijos trūkumo ES negalima priskirti vien tiktai institucinei piliečių reprezentavimo problemai. Demokratijos problema ES tik paviršutiniškai žiūrint yra savaime aiški. Dažniausiai ma-

noma, kad tai yra europinių institucijų ir jų vykdomų politikų nutolimas nuo žmonių ir neatskaitingumas visuomenei. Tačiau argumentai dėl ES kaip politinės sistemos kilmės ir funkcijų rodo, kad demokratinio deficito problema verčia kelti klausimus dėl pačios Europos integracijos tikslų (tiksliau, ribų), europinėms institucijoms perduodamų ir nacionalinių valstybių išlaikomų politikų paskirties, suverenios nacionalinės valstybės vaidmens pasikeitimo, europiečių politinės bendruomenės, federacinio ir tarpvyriausybinių Europos politinės sistemos modelio. Būtent dėl to, kad susijusi su fundamenta-

lais viršnacionalinės politinės sistemos kūrimo klausimais, o ne tiktai su politine Parlamento galia, ši problema neturi ir negali turėti užbaigto ir aiškaus sprendimo.

Straipsnio tikslas yra išanalizuoti ES demokratinio deficito požymius ir parodyti, kaip jų vertinimas priklauso nuo platesnio ES politinės sistemos vertinimo, kitaip tariant, nuo Europos integracijos tikslų. Straipsnio objektas yra demokratijos trūkumą ES atskleidžiantys argumentai ir alternatyvūs argumentai apie ES politinę sistemą ir jos demokratiškumą.

Europos integracija ir demokratija. „Permissive consensus“ doktrina iki Maastrichto sutarties 1992 m.

„Europos integracija niekuomet nebuvo demokratinė“ (Warleigh 2003; 3). Po II pasaulinio karo susiformavusi ekonominė ir geopolitinė situacija nulėmė, kad Europos šalių bendradarbiavimas, iš pradžių EAPB (Europos anglių ir plieno bendrija) 1951 m., o vėliau ir EEB (Europos ekonominė bendrija) 1957 m., turėjo pirmiausia ekonominį ir saugumo tikslus. Vokietijos grėsmės pašalinimas, įtraukiant šią šalį į ekonominius ryšius ir bendras institucijas su kitomis Europos valstybėmis, buvo pagrindinė Jean Monnet idėja, paskelbta Šumano deklaracijoje 1950 m. ir realizuota EAPB. Didieji pokario Europos geopolitiniai tikslai sutapo su visuomenės lūkesčiais kuo greičiau atkurti gerovę ir užtikrinti patvarią taiką.

Ar Europos integracija nuo 1951 m. ir didieji politiniai integraciniai sprendimai

buvo įtakoti žmonių ir ar atspindėjo plačios visuomenės pažiūras? Atsakymą pateikia žinoma „permissive consensus“ (liet. „nekritiškas pritarimas“) doktrina. „Nekritiško pritarimo“ koncepcija skirta apibūdinti visuomenės požiūriui į valstybių elito Europos vienijimo politiką 1951–1992 m.. Klasikinėje demokratijos sampratoje, kad ir kokie įvairūs jos akcentai, glūdi principas, kad išrinktos valdžios sprendimai turi atspindėti ją išrinkusių piliečių interesus. Valdžia yra legitimi tol, kol jos vykdoma politika išreiškia daugumos piliečių valią. „Nekritiško pritarimo“ doktrina reiškia, kad Europos integracija nebuvo eilinių žmonių tiesioginių interesų orbitoje, kad piliečių politinės preferencijos tiesiogiai „nedalyvavo“ integracinėje politikoje, o politiniai integraciniai sprendimai atitiko visuomenės lūkesčius tiek, kiek buvo manoma, kad Europos vienijimasis atneš karų nualintiems žmonėms taiką ir gerovę. Europos kūrimas vyko vardan žmonių, bet be žmonių. Europos integracija šiuo periodu buvo tik elito reikalas; Europos žmonės menkai nutuokė, kas vyksta europiniame lygmenyje, europinės politikos reikalai nebuvo įtraukti į vidaus rinkimų politinius debatus.

Jacques Delorso (Europos Komisijos pirmininko 1985–1995) patarėjas Pascalis Lamy šitaip apibūdino „permissive consensus“ idėją: „žmonės nebuvo pasiruošę sutarti dėl integracijos, todėl reikėjo tęsti darbus per daug nepasakojant žmonėms, kas vyksta“¹. Tai rodo, kad tokie *makro* geopolitiniai dariniai, kaip pokario Europos tvarkos mode-

¹ Cituojama iš Shore 2000; 18.

lis, negalėjo būti „perleisti“ per tradicinius politikos formavimo mechanizmus pasitelkiant masinės demokratijos principus. Pagal šią idėją, jeigu būtų reikėję griežtai laikytis visų demokratinų procedūrų informuojant piliečius ir gaunant jų sutikimą, jeigu būtų reikėję pajungti visą demokratinio proceso mechanizmą, tuomet pokario tautos pasąskęstų neseno karo sukeltose traumose ir skauduoliuose, o tai neleistų politiniame lygmenyje įgyvendinti sumanytų didelių bendradarbiavimo mastų. Todėl Europos elito inicijuotos bendrijos vystėsi be tiesioginio žmonių demokratinio balso, nors davė akivaizdžią ekonominę ir geopolitinę (saugumo) naudą. Demokratinis legitimumas nebuvo politinė problema. Kaip sako Daniela Obradovic (1996; 192):

„Europos integracija, nuo pradžių formuota kaip elito projektas, daug dešimtmečių nekėlė savo politinio legitimumo klausimo. Kadangi visą laiką Europos integracija buvo politinio ir ekonominio elito reikalas, buvo remiamasi masinės auditorijos įtikinimu, kad europinis sumanymas yra gera idėja. Tol, kol žmonės neįjautė, kad juos teisiogiai veikia Europos sprendimai, jie buvo pasiruošę nekritiškai „eiti išvien“ su elito sprendimais. <...> Toks scenarijus reiškė „nekritišką pritarimą“ Bendrijos politikoms, pritarimą, bet nebūtinai jų priėmimą; o tai leido elitui laisvai tęsti integraciją neįjaučiant spaudimo iš visuomenės. Kol tokio pobūdžio konsensus egzistavo, politinis elitas sprendimus dėl Europos integracijos galėjo priimti visiškai nepriklausomai.“

Kada ir kodėl buvo prisimintas poreikis gauti plačios visuomenės paramą integracijai?

Didžioji dalis literatūros Europos demokratinio deficito problemą pradeda aptarinėti nuo Maastrichto proceso 1992 – 1993 m.,

ypač dėl žlugusio danų ir vos nežlugusio prancūzų referendumų. Vis dėl to suvokimas, kad integracijai sėkmingai vystytis toliau reikia žmonių įtraukimo, atsirado anksčiau, nors ir nesukėlė tokio rimto susirūpinimo kaip po Maastrichto sutarties. Tindamano pranešimas 1975 m. ir lygiai po dešimtmėčio įvykęs Addoninho komiteto pranešimas aiškiai konstatavo, kad vien tik laisvos rinkos plėtimu paremta ekonominė integracija neatves į pirminius tikslus – sukurti žmonių Europą. Buvo vartojama garsioji frazė: „negalima įsimylėti laisvos rinkos“, leidžianti suprasti, kad integracija yra ir žmonių bendruomenės kūrimas, o ne vien ekonominis reikalas. Tuo metu ekonominė integracija buvo sulėtėjusi dėl pasaulinės ekonomikos nuosmukio ir protekcionistinės Bendrijos narių politikos 1973–1985 (Dedman 1996; 123–125), tad susirūpinimas dėl „žmonių Europos“ be kita ko, galėjo reikšti rūpestį bendra Europos integracijos ateitimi. Vieningos rinkos programa 1985–1992 m., kaip ir pokario laikais, pirmiausia koncentravosi į ekonominę integraciją, konkrečiai, į vieningos rinkos sukūrimą. Visgi tam tikri žingsniai sudemokratinant europinį bendradarbiavimą buvo žengti. Vienas svarbiausių – išskiriamas 1974 m. sprendimas pradėti rengti tiesioginius rinkimus į Europos Parlamentą (pirmieji rinkimai įvyko 1979 m.). Be to, kaip vienas reikšmingiausių procedūrinių variklių, laikomas kvalifikuotos daugumos balsavimo įvedimas, leidęs įveikti didelių šalių *veto* ir taip neleisti integracijai užstrigti didelių valstybių politikoje. Tačiau šie žingsniai toli gražu nereiškė, kad jau yra pribrendusi pagrindinė demokratinio stan-

darto problema – europinės politikos atskaitingumas žmonėms.

Galutinai „nekritiškas pritarimas“ žlugo kartu su Maastrichto sutartimi (1992 m.). 1992 m. žlugęs referendumas Danijoje dėl pritarimo Maastrichto sutarčiai (50 % nepritarusių ir 49 % „už“) ir paskui atsiskleidęs prancūzų „silpnas pritarimas“ (51 % „už“) buvo rimtas signalas, kad Europos integracija grimzta į legitimumo krizę. „Politinių sutarties ratifikacijos debatų intensyvumas daugelyje svarbiausių šalių-narių (ypač Vokietijoje, Prancūzijoje ir Jungtinėje Karalystėje) buvo interpretuojamas kaip įrodymas, kad ES ir kaip konstitucinė struktūra, ir kaip politikos formavimo (sprendimų priėmimo) procesas daugiau nebesusilaukia nekritiškos piliečių paramos. Opozicijos Europos Sąjungos sutarčiai jėga pademonstravo, kad „visuotinio konsenso“ periodas, palengvinęs sėkmingą elito įgyvendinamą ekonominę Europos integraciją (įskaitant intensyvių transnacionalinių bendradarbiavimą, bendrą sprendimų priėmimą ir bendrų institucijų kūrimą), priėjo liepto galą“ (Carter and Scott 1998; 430). 1994 m. birželio mėn. vykę Europos Parlamento rinkimai pademonstravo rekordinį žmonių abejingumą ir paskatino anti-Maastrichto protesto partijas Prancūzijoje, Danijoje ir Ispanijoje (Norris 1997; 276–277).

Po Maastrichto ES įgavo apčiuopiamos politinės sistemos bruožų, o bendra valiuta, *euras*, Europos komisijos (EK) bei Europos Centrinio Banko savarankiškumas ir Europos Teisingumo teismo sau priskirtas viršenybiškumas nacionalinėms teisėms kėlė daug teorinių ir praktinių klausimų dėl

valstybės suvereniteto sumažėjimo ir transnacionalinės politinės sistemos legitimumo bei atskaitomybės žmonėms. Nuo to laiko visuomenės įtraukimas į ES valdymą ir ES politikos bei institucijų priartinimas prie žmonių tapo gyvybiškai svarbiu integracijos poreikiu. Demokratizavimo ir legitimumo problema tapo pretekstu iš naujo apsvastyti pačią Europos politinę sistemą, atrasti naujus integracijos variklius ir diskutuoti dėl ES ateities politinio modelio (Weiler 1995c; Schmitter 2000; Scharpf 1999). Nuo gana abstrakčių Tindaman'o ir Addoninho politinių tikslų formulavimo (priartinti Europą prie žmonių) buvo pereita prie konkrečios analizės, kokia yra ES sąranga, kaip po Europos Sąjungos sutarties (ESS) „pasislinko“ ir išsidalino politinis svoris tarp suverenių valstybių ir ES, kaip europinės institucijos veikia, kokie demokratiniai standartai gali būti keliami joms ir pan. Nuo to laiko iki dabar *demokratinio deficito* sąvoka įsitvirtino politiniame ir akademiniam žodyne. Kalbant konkrečiai, ką reiškia, kad Europos Sąjunga susiduria su demokratiniu deficitu?

Standartinė ES demokratinio deficito versija

Josephas H.H. Weileris (Weiler *et al.*, 1995a; Weiler 1995b; 1995c) vienas pirmųjų pradėjo sistemingai analizuoti argumentus, susijusius su demokratijos problema ES. Būtent jis demokratijos kritiką suskaidė į pagrindinius argumentus ir pavadino „standartine versija“. Simonas Hixas (2006; 214–215; taip pat žr. Folesdal & Hix 2006; 534–537) vėliau išplėtė ir populiariai susistemino standartines tezes, kodėl galime

manyi, kad ES kenčia nuo demokratinio deficito.

Vykdomosios valdžios persvara nacionalinių parlamentų kontrolės atžvilgiu ES politinėje sistemoje. Vykdomąją valdžią ES turi dvi institucijos: Europos komisija ir Vadovų taryba (ET). Europos valstybių ir vyriausybų vadovų aukščiausio rango susitikimai yra politinės ES piramidės viršūnė; Taryba sudarinėja „konstitucines“ (didžiasias, istorines) ES sutartis, kaip, pvz., EEB steigimo arba ESS sutartis. Taip pat taryba skiria, deleguoja ir prižiūri EK narius ir formuojamą politiką. EK, be politikos vykdomosios funkcijos, savo ruožtu turi kompetencijos sritis, kuriose veikia gana autonomiškai ir savarankiškai, t.y. turi politikos formavimo iniciatyvos teisę. Vadinasi, politikos vykdomųjų aktų leidyba ir jų vykdymas iš esmės priklauso nuo nacionalinių vyriausybų ir jų kvalifikuotos daugumos balsavimo Taryboje. Akivaizdu, kad šitaip ES vykdomoji politika yra nutolusi nuo nacionalinių parlamentų kontrolės, o jų valia netgi gali būti persverta kvalifikuotos daugumos balsavimu Taryboje.

Europos Parlamentas (EP) yra per silpnas. Nors jo galios augo nuo Suvestinio Europos akto (1986), EP vis dar yra Tarybos šešėlyje priimant biudžetą ir kitus teisės aktus. Be to, EP kaip atstovaujamosios demokratijos mechanizmas yra nepakankamas, kadangi jis neatstoja piliečių reprezentacijos kaip nacionaliniai parlamentai.

„Europiniai“ rinkimai neegzistuoja. Europos Parlamento rinkimai yra nacionalinių rinkimų įkaitai, kadangi EP rinkimuose balsuojama dėl nacionalinės politikos, o Euro-

pos reikalai nėra įtraukiami į nacionalines politines varžytuves. Be to, neegzistuoja europinių partijų konkurencija, o tai trukdo kelti europinius klausimus, politizuoti, aktualinti europines problemas.

ES yra nutolusi nuo piliečių. Aukščiausia įstatymų leidybos institucija, Europos Taryba, priima sprendimus slapta viršūnių susitikimuose; EK nėra renkama žmonių ar parlamento (kaip būtų įprasta nacionalinėje sistemoje), EP yra daugiakalbis, jo svarstomos problemos nutolusios nuo žmonių gyvenimų. Visa tai lemia, jog žmonės negali tiesiogiai įtakoti europinio politinio proceso, o šis savo ruožtu virsta technokratinium, o ne politiniu procesu.

Politikos nuokrypis. Visos šios priežastys nulemia ES politikų nutolimą nuo žmonių. Daugelyje šalių piliečių dauguma nepalaiko ES priimamų politikų, pvz., subsidijų žemės ūkiui, neoliberalios vieningos rinkos reguliavimo sistemos, vieningos valiutos sistemos.

Yra ir kitokių ES demokratinio deficito kategorizavimo modelių, kurie iš esmės nurodo tuos pačius demokratinio valdymo ES trūkumus, todėl jų visuma ir vadinama demokratinio deficito „standartine versija“.

Pavyzdžiui, Richard Katzas (2001) susistemina demokratijos ES kritikus į dvi stovyklas: visuomenės suvereniteto (*popular sovereignty*) ir partinės sistemos (*party government*). Jos abi akcentuoja visuomenės interesų atstovavimą politikos formavime per partinės sistemos mechanizmus. „Demokratijos koncepcija apjungia dvi idėjas. Pirmą, – „visuomenės suverenitetas“; tai įsitikinimas, kad pirmaeilis demokratinio valdymo tikslas yra realizuoti žmonių valią. Rinkimai

turi baigtis valdžios sudarymu, kuri turi kartu ir mandata, ir prievolę įgyvendinti visuomenės valią, paprastai siejamą su daugumos piliečių balsais. Antras elementas šioje demokratijos koncepcijoje yra partinė sistema, susidedanti iš trijų esminių dalykų. Pirma, visi pagrindiniai sprendimai yra priimami išrinktų atstovų arba jų kontroliuojamų pareigūnų, dėl kurių sprendimų atsakomybę prisiima išrinkti atstovai. Antra, politikos sprendimai yra siūlomi ir formuluojami bei priimami partijose, kurios paskui juos nuosekliai įgyvendina. Trečia, išrinkti atstovai yra partijos nariai ir yra laikomi kolektyviai atskaitingi partijai. Balsuotojai renkasi partijas, o partijos kaip darnus vienetas vykdo politiką“ (Katz 2001; 55–6).

Akivaizdu, kad tiek pagal visuomenės suvereniteto, tiek pagal partinės sistemos kriterijus ES politinis valdymas neatitinka šios demokratijos koncepcijos. Svarbiausi politikos formavimo centrai, Europos Taryba ir Europos Komisija, nėra tiesiogiai renkami žmonių ir net nėra atskaitingi partijoms, vadinasi, nėra tradicinio tiesioginio ryšio *piliečiai–rinkimai–partijos–politiniai sprendimai*. Ir EP rinkimai nėra europiniai, jie vyksta nacionalinės politinės sistemos kontekste („antro rango“ nacionaliniai rinkimai), o EP negali kontroliuoti ir pašalinti „vyriausybės“ (EK) remdamasi politinių programų nesutarimais.

Giandomenico Majone (1998) randa ES demokratijai keliamus standartus ir EK institucinę neatitikimą jiems. *Standartai pagal analogiją nacionalinėms institucijoms*: ET ir EK, o ne EP, yra pagrindinės istatymų leidžiamosios institucijos; vadinasi, nacionalinėms

sistemoms įprasta valdžių atskyrimo schema ES konstitucinėje sąrangoje išsikreipia.

Mažoritariniai standartai reikalauja, kad daugumos piliečių interesai būtų realizuojami jų atstovų vykdomoje politikoje. Šis elementas analogiškas R. Katzo „visuomenės suvereno“ principui ar Hixo pirmiems 4 punktais. Kaip jau konstatavome, ES piliečių daugumos pozicija nėra atspindima dėl to, kad ES neegzistuoja EP rinkimai ir EP neturi galios kontroliuoti ET ir EK.

Standartai, kylantys iš Šalies-narės demokratinio legitimumo. Visą laiką ES institucijų demokratiškumą grindė šalių-narių demokratinės sistemos. Nacionaliniai parlamentai ratifikuodavo sutartis, demokratiškai atskaitingi valstybės ir vyriausybių vadovai susitikdami ET nustatydavo streteginius prioritetus, Ministrų tarybos nariai, kurie paprastai yra nacionaliniais rinkimų demokratiniais mechanizmais išrinkti žmonės, privalėdavo patvirtinti komisijos siūlymus prieš jiems tampant ES teise. Visas procesas kontroliuojamas suverenių demokratių valstybių. Tačiau supranacionalinis ES pobūdis ir nacionalinės politikos lygmenį viršijančios ES politikos sritys, kaip, pvz., ES teisė arba pirma ESS kolona, rodo, kad ne visos ES politinės sistemos dalys yra priklausomos ir legitimuojamos nacionalinių demokratių sistemų. Supranacionaliniai ES elementai naikina nacionalinių legitimumo šaltinius ir sukuria demokratinį deficitą.

Socialiniai standartai. ES demokratinis deficitas atsiranda iš ES nesugebėjimo sukurti pajamų perskirstymo europiniu lygiu; ES nesukūrė europinės socialinės gerovės mechanizmo, panašaus į nacionalinės vals-

tybės pasiekimus šioje srityje. ES nesugebėjo realiai pereiti nuo liberalios rinkos vystymo prie socialiai atsakingo reguliavimo, integraciją apribodamos ekonomikos liberalizavimu, šitaip didindama socialinės atskirties atotrūkį.

G. Majone's standartai pakartoja, bet ir praplečia R. Katzo, tačiau jie visi randami S. Hixo formuluotėse. Tik socialinės politikos trūkumas Majone's akcentuojamas labiau, o Hixo „Politikos nuokrypio“ tezėje jis matomas ne taip akivaizdžiai.

Andrew Moravcsikas (2002) susistemina ES demokratijos kritiką. *Libertarinės demokratijos* argumentai: demokratinės valdžios institucijos turi saugoti piliečių laisves ir teises nuo potencialaus valstybės piktnau-

džiavimo valdžia. Šis demokratijos akcentas labiausiai išplėtotas anglosaksų kraštuose, ypač JAV. Pritaikant Europai tai reiškia, kad ES, įgaudama vis daugiau supranacionalinių įgaliojimų, be atitinkamai proporcingos demokratinės kontrolės augimo, gali pradėti piktnaudžiauti savo neatskaitinga galia.

Pliuralistinė demokratijos koncepcija – valdžios institucijos per rinkimų sistemą yra atskaitingos piliečiams ir išreiškia jų valią; čia įtraukiama ir politikos formavimo ir vykdymo skaidrumo problema. *Socialinė demokratijos teorija*: politinės institucijos turi saugoti piliečius nuo nežaboto rinkos liberalizmo nešamos socialinės nelygybės. *Pilietinė demokratija*: politinė sistema turi skatinti piliečių lojalumą jai, bendrą tapatybės

Lentelė. **Demokratiniai standartai ir Europos Sąjungos politinė sistema**

Demokratiniai standartai	ES politinės sistemos neatitikimai
Piliečių valios atspindėjimas per išrinktos valdžios formuojamą politiką.	EP yra silpnas ir nepajėgus užtikrinti piliečių valios realizavimą vykdomosiose politikose.
Išrinktos valdžios (parlamento) vykdoma vykdomosios valdžios kontrolė.	ET ir EK yra svarbiausios nerenkamos įstatymų leidybos institucijos, iš esmės nepavaldžios EP.
Partijos yra pagrindinės piliečių interesų akumuliacijos institucijos, o rinkimai yra piliečių mandatas partijoms formuoti ir vykdyti atskaitingą piliečiams politiką.	Nėra europinių rinkimų, nėra politinių partijų konkurencijos europiniame lygmenyje, EP rinkimai vyksta nacionalinių partijų ir programų kontekste.
Politinė bendruomenė (<i>demos</i>) yra politinės sistemos legitimumo sąlyga.	Neegzistuoja europiečių politinio demoso kaip savarankiškos visuomenės, save suvokiančios kaip bendroje istorinėje, kultūrinėje ir politinėje erdvėje veikiančios vientisos bendruomenės.
Politinės institucijos turi reguliuoti rinkos liberalizmą ir kurti socialinės gerovės valstybę.	Pirmaeilis ES uždavinys yra užtikrinti rinkos liberalizavimą; socialinės gerovės kūrimas neįeina į ES politikos kompetenciją, bet priklauso šalių narių savarankiškai politikai.
Demokratinės nacionalinės sistemos grindžia tarptautinius politinius bendradarbiavimo režimus.	Po ESS susiformavusi supranacionalinė ES kolona ir ES teisės viršenybiškumas tampa nacionalinių sistemų nekontroliuojama ES politinės sistemos dalimi.

suvokimą ir viešosios erdvės generuojamus bendrus diskursus dėl politinių programų tinkamumo.

Analizuojant ES politinę sąrangą, kiekviename punkte galima rasti rimtų trukūmų. Europos integracija prasidėjo ir vyksta pirmiausia skatindama rinkos liberalizavimą. Piliečių preferencijos nėra užtikrinamos per renkamą EP dėl pastarojo menkos galios ET ir EK atžvilgiu. Nėra sukurta europinė socialinės gerovės sistema ir paprasti žmonės rinkoje „pralaimi“ organizuotoms korporacijoms ir asociacijoms. Nėra apčiuopiamos europiečių pilietinės visuomenės, panašios į nacionalinę politinę bendruomenę; europinis tapatumas pagal Eurobarometro apklausas „pralaimi“ nacionaliniam tapatumui.

Kaip matome iš šių skirtingų autorių pateikiamos analizės, standartinė ES demokratijos deficito versija remiasi į tradicinius, iš nacionalinių demokratinų sistemų paimtus demokratinis standartus. Pritaikant juos ES, matomi ryškūs demokratinio deficito požymiai.

Kodėl Europos Sąjungoje nėra demokratinio deficito?

Pripažįstama, kad vienu svarbiausių Europos integracijos analitikų ir žymių studijų autorių Andrew Moravcsiko ir Giandomenico Majone'ės ištraukimas į demokratijos ES problemos debatus buvo diskusijų „pakėlimas į naują analitinio tikslumo lygį“ (Folesdalis ir Hix 2006; 557). Jie vieni pirmųjų nuo abstrakčių svarstymų perėjo prie normatyvinių principų lyginimo su empirine ES padėtimi. A. Moravcsikas yra vienas žymiausių liberalaus tarpvyriausybės

modelio atstovų, G. Majone – pagrindinis ES „reguliuojančios valstybės“ modelio kūrėjas. Abiejų pažiūros į ES demokratiją tiesiogiai išplaukia iš jų bendresnių pažiūrų į Europos integraciją.

A. Majone's argumentas: efektyvi reguliavimo politika priešpriešiais mažoritarinę demokratiją

A. Majone's pagrindinis argumentas yra tas, kad ES nėra ir neturi būti *demokratinė* įprasta šio žodžio reikšme, kadangi ES prigimtis, atliekamos funkcijos ir teikiami rezultatai grindžiami kaip tik politikos ir ekonomikos atskyrimu; todėl net nereikia bandyti kelti politinio reprezentavimo standartų ES institucijoms. Pagrindinė ES funkcija yra palengvinti ir reguliuoti ekonominius valstybių santykius. Nacionalinių valstybių vyriausybės perkėlė reguliavimo politikos kompetencijas į europinį lygmenį siekdamos sukurti vieningą rinką, harmonizuoti produktų standartus, suderinti sveikatos ir saugumo paslaugų ir produktų reikalavimus, vykdyti vieningą finansinę politiką per Europos Centrinę banką ir pan., nes šitaip vykdyti ekonomikos reguliavimo politiką yra naudingiau ir efektyviau. Pavieniui Europos valstybės galėtų nuveikti žymiai mažiau ir daug sudėtingiau. A. Majone netgi mano, kad ES valdymas gali būti pavadintas „ketvirtąja (nacionalinės) valdžios šaka“, palengvinančia nacionalinėms vyriausybėms (ar net pakeičiančia jas) vykdyti ekonominę-finansinę reguliavimo politiką (Majone 1993). Iš čia kyla šalių-narių didelis pritarimas perleisti reikšmingą suvereniteto dalį supranacionalinėms institucijoms.

Labai svarbus dalykas ES reguliavimo politikoje yra tas, kad ES veiklos rezultatas yra, kalbant specializuota terminija, *Pareto-efektyvus*: kadangi ES politika iš principo yra reguliacinė, o ne perskirstymo, dėl ES politinių sprendimų negali atsirasti nugalėtojų/pralaimėtojų. Visi laimi iš rinkos reguliavimo, o susilaikymas nuo redistribucinės politikos leidžia išvengti ginčų dėl socialinės politikos vertybių. Nacionalinėje demokratinėje sistemoje, kur veikia mažoritarinė demokratija, priešingai, yra neišvengiama redistribucinė politika, kadangi piliečių dauguma išrenka politinę valdžią remiantis tam tikromis politinėmis vertybėmis, dėl ko įvyksta resursų perskirstymas.

Todėl Majone teigia, jog ES legitimumas kyla iš efektyvaus rinkos reguliavimo, dėl ko dauguma žmonių gauna naudą o mažoritarinių standartų kėlimas ES institucijoms (pvz., didinti piliečių atstovaujamosios institucijos, EP, galias) skatintų vykdyti redistribucinę politiką ir mažinti ES efektyvumą. Tuomet ES socialinė politika būtų kreipiamą kompensuoti nukentėjusių nuostolius (nuo neprisitaikymo prie rinkos), o ne tiksliai koreguoti rinkos nuokrypius. Mažoritarinė demokratija, paradoksaliai, pakenktų ES legitimumui, nes tuomet neišvengiamai atsirastų nepatenkintų redistribucine politika. „Į efektyvumą orientuotos politikos stengiasi padidinti bendrą visuomenės gerovę, o redistribucinės politikos yra skirtos pagerinti vienos visuomenės grupės gerovę kitų grupių sąskaita“ (Majone 1998; 28).

Iš Majone's modelio nekyla idėja, kad ES kenčia nuo atstovaujamosios demokratijos trūkumo. Taip iš tiesų būtų, jeigu ES politi-

nė sistema iš tikrųjų būtų panaši į federaciją pagal nacionalinės valstybės modelį, nacionalinio demoso įgaliotą valdžių padalijimo sistemą. Tačiau kadangi taip nėra, o ES yra labiau panaši į efektyvią rinkos reguliavimo sistemą ir netolimoje ateityje nenusimato esminių pokyčių, tuomet ES negalioja atstovaujamosios demokratijos kriterijai. ES galioja ne demokratinio deficito problema, bet pasitikėjimo problema, arba, kitaip tariant, ne mažoritarinių (nerenkamų ir neatstovaujamų) institucijų legitimumo problema, pvz., jų nepriklausomumo ir atskaitingumo ribos, esminiai ir procedūriniai mechanizmai skaidrumui užtikrinti ir pan. Jie gali būti ir yra sprendžiami pasitelkiant viešosios politikos priemones.

Esminis dalykas yra suvokti, kad metodologiškai ir realistiškai nekorektiška vertinti dabartinių ES institucijų ir politikos formavimo proceso pagal atstovaujamosios demokratijos normas, kurios yra irrelevantiškos šiandieninėms ES politinės sistemos funkcijoms. „Redistribucinės politikos gali būti legitimuojamos tiksliai mažoritarinėmis priemonėmis ir todėl negali būti deleguojamos nuo politinio proceso nepriklausomoms institucijoms; kita vertus, į efektyvumą orientuotas politikos formas iš esmės legitimuoja rezultatai, ir todėl (legitimumas) gali būti deleguotas kartu užtikrinant adekvačią atskaitomybės sistemą“ (Majone 1998; 28).

Moravcsiko argumentas: ES kaip tarptautinės organizacijos demokratiškumas – pakankamas

Amerikičių mokslininkas Andrew Moravcsik'as pateikė sistemingiausių ES de-

mokratijos gynybą. Jis identifikuoja keturis fundamentalius priekaištus ES demokratijai ir atsako į juos (Moravcsik 2002; 2004). *Pirma*. Libertarinės demokratijos kritika remiasi tuo, kad ES politikos apimtis didėja, todėl reikia apriboti valstybės galią kištis į individų ir visuomenės reikalus. *Turinio* požiūriu, ES kompetencijos apima prekybos liberalizavimą, monetarinę politiką, tarifinių barjerų panaikinimą, aplinkosaugos techninį reguliavimą, užsienio pagalbą ir bendrą užsienio politikos koordinaciją, vartotojų gynimo ir konkurencijos politiką, žemės ūkio politiką. Į ES galias neįtraukiami mokesčiai ir fiskaliniai prioritetai, socialinės gerovės politika, saugumo reikalai ir policijos pajėgos, kultūros ir švietimo politika. *Finansiškai* ES disponuoja tik 2-3% lėšų lyginant su šalimis-narėmis, o ta dalis sudaro 1, 3% narių BVP.

Administraciniu požiūriu, ES sudaro tikrai 1/40 JAV federalinės biurokratijos aparato. Išskyrus tik kelias sritis, dauguma ES priimtų reguliavimo politikų teisiškai ir administraciškai priklauso vykdyti nacionaliniams parlamentams ir administracijoms. ES neturi savo saugumo pajėgų, policijos ir kriminalinių tyrimų tarnybos. *Procedūriniai* ribojimai lemia, kad ES direktyvos turi susilaukti nuo 70 iki 100% tarybos narių pritarimo. Be to, EK siūlymams turi pritarti EP, jei šis kvestionuoja – ginčą sprendžia Teisingumo teismas, nacionaliniai parlamentai turi ratifikuoti ir perkelti į nacionalinę teisę, o nacionalinės biurokratijos turi įgyvendinti.

ti. Bendruoju požiūriu, ES yra labai aukštas bendro sprendimų priėmimo principo laipsnis, todėl realiai nėra pavojaus, kad ES gali pavirsti despotiška valstybe. Libertarinės demokratijos argumentai dėl ES nedemokratiškumo yra nepagrįsti pagal visus minėtus parametrus.

Antra. Pluralistinės demokratijos koncepcija reikalauja, kad politikos formuotojai ir sprendimų priėmėjai būtų tiesiogiai atskaitingi piliečiams per visuotinių rinkimų procedūrą. Pagrindinis ES demokratinis variklis glūdi valstybių-narių demokratiškai išrinktose vyriausybėse, kurių nariai ar diplomatiniai atstovai dominuoja ES struktūroje. Europos taryboje išrinkti nacionaliniai lyderiai veikia tiesiogiai, o Ministrų taryboje veikia patys ministrai arba jų nuolatiniai atstovai. Jų veiksmai tiesiogiai kontroliuojami nacionalinių vyriausybių, jie gali būti atšaukiami, instruktuojami, vienaip ar kitaip, jie derina savo veiksmus ir yra priklausomi nuo nacionalinės politikos formuotojų. Valdžios monopolio ir sprendimų priėmimo slaptumo ES taip pat nėra, nes yra užtikrinama tiek piliečių iniciatyvų priėmimas ir konsultavimas per COREPER² sistemą, tiek nacionalinių parlamentų *ex ante* ir *ex post* vykdoma projektų ir siūlymų priežiūra. ES funkcionuoja veikiau netiesioginio reprezentavimo principas su aukštu priežiūros, koordinavimo ir skaidrumo laipsniu.

Trečia. Pilietinės demokratijos stovyklos kritika ES remiasi argumentu, kad Europos integracija nesukūrė sąlygų atsirasti europi-

² Angl. *Committee of Permanent Representatives* – šalių nuolatinių atstovų komitetas, kurį sudaro dvi darbo grupės ir kurio tikslas yra pasiruošti Europos Tarybos susitikimui.

nėms politinėms partijoms, viršnacionaliniams tapatumams ir diskursams, kurie darytų piliečių politinį dalyvavimą prasmingu ir efektyviu. ES legitimumas pagal pilietinės demokratijos principą turi ateiti iš bendrus interesus stimuliuojančios socialinės kooperacijos: politinių partijų, interesų grupių ir bendro diskurso. Visa tai turėtų kelti gilų politinės bendruomenės jausmą ir viešosios nuomonės paramą integracijai.

Moravcsikas atsako remdamasis dviem argumentais. Pirma, parama integracijai ir politinių institucijų populiarumas visiškai nepriklauso nuo demokratinio renkamumo principo. Pavyzdžiui, Europos Žmogaus teisių teismas yra labai populiarus, bet teisogiai žmonių nerenkama institucija. Pati ES struktūra yra padalinta taip, kad kuo efektyviau reguliuotų sienas peržengiančią prekybą bei ekonominius santykius. Ir labai abejotina, ar (nekvalifikuotų) piliečių dalyvavimas padidintų šių funkcijų ir institucijų legitimumą. Bendras kolektyvinis jausmas ar tapatumas padidintų paramą integracijai, bet tai neturi nieko bendro su demokratinėmis reformomis, o greičiau priklauso nuo integracijos sėkmės ir efektyvumo. Ne į demokratiją, bet į reguliavimo efektyvumą orientuota ES gali susilaukti didelės visuomenės paramos, o visuomenės įtraukimas į reguliavimo politiką gali išbalansuoti visą struktūrą ir galiausiai lems visuomenės nusivylimą.

Antra, didelė europiečių apatija ES reikalams kyla ne dėl to, kad nėra sudaryta sąlygų pilietiniam dalyvavimui, bet dėl to, kad pagrindinės, žmonėms gyvybiškai svarbios politikos sritys – sveikatos apsauga, išsilavinimas, teisėsauga, pensijos ir socialinė

apsauga, bei mokesčiai – nepriklauso ES kompetencijai. Kaip padaryti piliečius aistringais ES piliečiais, jeigu juos dominantys sprendimai yra priimami ne Briuselyje? Ir priešingai, ES priklausančios politikos sritys – prekybos liberalizavimas, aplinkosaugos reguliavimas, užsienio politikos koordinavimas – yra palyginti nesvarbios šalių-narių visuomenėse. „Net jeigu egzistuotų bendras eruo piečių „tapatumas“ ir demokratijos procedūrų apsauga, būtų labai sunku sužadinti prasmingą piliečių dalyvavimą“ (Moravcsik 2002; 616). Visos kalbos apie europiečių demos, kolektyvinį „mes“ jausmą, bendruomenę ir konstitucinį patriotizmą yra skirtos ieškoti priemonių, kaip sužadinti piliečių rūpestį ES. Europos tapatumo paieška yra miglotas bandymas pateikti europiečiams motyvą galvoti apie ES, tikintis, kad susiformuos politinė europiečių bendruomenė.

Vis didėjant supratimui, kad piliečiams reikia labiau apčiuopamo motyvo nei kultūrinės idėjos, atsiranda siūlymų pritraukti europiečius remiantis ekonominiiais interesais. Philipas Schmitteris (2000) siūlo vietoj paramos žemės ūkiui ir struktūrinių fondų įsteigti minimalių pajamų dydį trečdaliui neturtingiausių europiečių, rebalansuoti socialinės apsaugos sistemą, kad ji nebūtų orientuota vien tik tai į vyresnio amžiaus žmones, ir suteikti pilnas teises imigrantams. Tai išties turėtų įtakoti žmonių politinį elgesį atsižvelgiant į tai, ar jie pralaimės, ar laimės dėl ES politikos. Tačiau tokios legitimumo siekimo priemonės, anot Moravcsiko, nutolsta nuo originalių integracijos tikslų (reguluoti sienas peržengiančią ekonominę prekybą) ir galiausiai atves prie dar didesnių politi-

nių konfliktų, vidaus ir europinės politikos nepasitenkinimo, dar didesnės ES legitimumo krizės ar net visos organizacijos suirimo (Moravcsik 2004; 361).

Ketvirta. Socialinės demokratijos kritika ES yra ta, kad ES remia rinkos liberalizavimą, o ne socialinės gerovės apsaugą. Prekybos ir rinkos liberalizavimas, barjerų naikinimas užfiksuotas „konstitucinėse“ Sąjungos sutartyse ir yra pirmaeilis visos integracijos prioritetas ir tikslas. Socialinės demokratijos teorijos imperatyvas yra tas, kad demokratijos santvarkoje svarbiausia išlaikyti balansą tarp rinkos liberalizavimo ir socialinės apsaugos. ES ekonominė politika tolsta nuo šio tikslo, o tai veda visuomenę ir socialines lenktynes „į dugną“. Tačiau Moravcsikas mano, kad dėl socialinių problemų kalta yra ne globalizacija ar netinkama ES reakcija į globalius ekonomikos procesus. Socialinės gerovės smukimo priežastys yra vidinės: poslinkis į postindustrinę visuomenę, lėtas produktyvumo augimas, mažiau kvalifikuotos darbo jėgos poreikio didėjimas, augančios išlaidos sveikatos apsaugai, pensijoms ir įdarbinimo politikai, ir ypač neigiamos demografinės tendencijos. Visi šie faktoriai lemia socialines ir biudžetines įtampas, o bet kokia reforma atsimuša į potencialių pralaimėtojų (senesnių žmonių, medicinos paslaugų vartotojų ir dirbančiųjų) stiprią opoziciją. O į priekaištą, kad ES propaguoja rinkos liberalizmą ir diskriminuoja socialinės apsaugos politiką, Moravcsikas atsako, kad visa tai yra normalus politinis procesas, kuriame kovoja skirtingos politikos vertybės: kai kurios valstybės yra griežtai prieš mokesčių ir socialinės apsaugos suvienodi-

nimą, kai kurios – už darbininkų sveikatos ir saugumo bei aplinkos užterštumo politikų suvienodinimą. Galiausiai už socialinės demokratijos kritikų argumentų gali slypėti paprasčiausias noras apginti savo efektyviai veikiančią nacionalinę socialinės gerovės sistemą nuo imigrantų, tai ypač domina Vokietiją ir Skandinavijos šalis. Tuomet socialinės demokratijos argumentas atsisuka prieš patį save: ES palankumas ekonominiam liberalizmui ne ką daugiau diskriminacinis nei atskirų valstybių palankumas vidaus socialinės gerovės modeliui.

C. Crombezo argumentas: „Institucinė Europos Sąjungos sąranga nėra iš principo ne demokratinė“

Šios stovyklos argumentus sustiprina Cristophe'as Crombezas. Lygindamas ES ir federacinių JAV, Belgijos, Vokietijos valstybių institucinę struktūrą ir taikydamas matematinis modelius politikos formavimo demokratiškumo įvertinimui, jis padarė išvadą, kad „ES institucinė struktūra neveda į politikas, kurios yra fundamentaliai nedemokratinės, ir kad ES institucijų kompozicija iš prigimties nėra mažiau demokratinė nei JAV politinių institucijų“ (Crombez 2003; 101). Analizuodamas, kiek reikia surinkti balsų, kad būtų priimtas ES įstatyminis aktas (ET, EK ir EP) pagal galiojančias balsavimo taisykles, Crombezas, viską sudėjęs, randa, kad naujas nutarimas gali būti priimtas tokia minimalia balsų persvara, kuri atstovauja 62% ES gyventojų. Vadina si, „median voter“ aksioma išlaikoma, o ji rodo, kad ES politika atstovauja daugumai piliečių. Tai reiškia, kad šalių atstovai, bal-

suodami pagrindinėse europinėse institucijose, turi kooperuoti, kad priimtų įstatyminį dokumentą, o kadangi jie yra išrinkti per nacionalines demokratines sistemas, tai net minimali jų kooperacija užtikrina, kad priimtas sprendimas išreikš daugumos piliečių nuomonę, skaičiuojant balsų svorį pagal šalių gyventojų skaičių.

Žinoma, tokia analizė yra perdėm formali, ji neparodo realaus piliečių įsitraukimo į politinį procesą ir nieko negali pasakyti apie pilietinės visuomenės formavimosi galimybes ir sunkumus ES; o tai – ne mažiau svarbu politinės sistemos demokratiškumui įvertinti. Vis dėlto įdomūs Crombezo svarstymai, kad ES gali funkcionuoti demokratiškai, nepriklausomai nuo to, ar politinis svoris bus nacionalinių valstybių rankose, ar europinėse institucijose.

Šios stovyklos argumenacijos apibendrinimas

ES nesusiduria su esminėmis demokratijos problemomis, kadangi šios politinės sistemos kilmė ir funkcijos yra palengvinti nacionalinėms valstybėms spręsti globalėjančius ekonomikos uždavinius, o ne tapti naujos Europos supervalstybės prototipu. ES finansiniai, administraciniai išteklių, institucinė struktūra, priimamos politikos, ir sprendimų priėmimo paskirstymas lemia, kad ES demokratiškumas užtikrinamas per nacionalines atstovaujamosios demokratijos sistemas, ES paliekant tikrai ekonominio reguliavimo sritis, kuriose ES veikia efektyviai ir patenkina daugumą Europos šalių piliečių. Bandymai atstovaujamosios demokratijos institucijas perkelti į europinį lygmenį

yra neadekvatūs ES prigimčiai, jie sugriautų gerai veikiančią sistemą. Rezultatas būtų ne demokratijos padidinimas, bet nauji konfliktai. Europos politinės bendruomenės susiformavimas ir europinės tapatybės atsiradimas kol kas yra nerealus ir tam nėra jokio esminio poreikio. Tapatybės išlieka nacionalinės, regioninės ir lokalsios, o „europietiškuomas“ žmonių bus palaikomas tiek, kiek ES užtikrins efektyvų ekonomikos reguliavimą, paliekant redistribucines politikas nacionalinei politikai.

Išvados. Kokia demokratija Europos sąjungai?

Kalbant apie demokratiją Europos Sąjungai reikėtų prisiminti, kaip kilo pati problema. Danų ir prancūzų referendumai buvo akibrokštas elito integracinei politikai, liudijantis, kad elito skatinama integracija, konkrečiai, Europos sąjungos su savarakiškos politinės sistemos bruožais įkūrimas 1992 m., išsiskiria ir nutolsta nuo šalių narių visuomenės interesų, priešingai nei pokario ekonominės Bendrijos.

Maastrichto sutartis fiksuoja tam tikrą lūžį Europos integracijos istorijoje. Po Maastrichto pati Bendrija tampa kitokia, o tai paskatina atsirasti naujus apmąstymus apie savitą, *sui generis*, organizacijos pobūdį (Švarplys ir Matulionis 2008). Šių pasikeitimų kontekste demokratijos būklės, visuomenės dalyvavimo, bendros europiečių tapatybės, viešosios erdvės svarstymai seną Tindamano ir Addoninho komitetų idėją apie žmonių Europą pakelia į naują lygmenį. Europiečių visuomenės kaip aktyvios politinės bendruomenės suformavimas

(demokratinio dalyvavimo pagrindas) reiškia daug daugiau negu tik visuomenės paramą integracinei politikai. Politinės sąjungos įkūrimas ir poreikis ją demokratizuoti kelia žymiai didesnių transformacijų reikalaujančius klausimus apie europiečių politinio *demos* susiformavimą ir nacionalinio suvereniteto (įskaitant nacionalines tapatybes) vaidmens pasikeitimą.

Jeigu ilgainiui įgyvendinamas politinis tikslas – sukurti ES kaip savarankišką politinį darinį, perimančią vis daugiau suverenių valstybių funkcijų (2 ir 3 ESS ramsčiai), tuomet europiečių *demos* ir bendros tapatybės problema tampa akivaizdi, nes tradiciškai demokratinė politinė sistema negali funkcionuoti be piliiečių „daugumos valdžios“. Tačiau akivaizdu, kad europiečių visuomenės kaip politinės bendruomenės nėra, ją dar reikia sukurti (Delanty 1998). O kaip sukurti europiečių *demos*, jeigu nacionalinis lojalumas ir vis dar suvereni valstybių užsienio ir netgi ekonominė³ politika dominuoja? Koks turi būti ES demokratinis modelis, kad ir europinė integracinė politika būtų sėkminga, o kartu tai nepažeistų nacionalinių ambicijų? Europos Sąjungos legitimumo klausimas veda į sudėtingus politinius, teisinius, socialinius ryšius ir normatyvinius bei empirinius konfliktus tarp nacionalinės valstybės ir ES. Kita vertus, Federacijos (europinių institucijų viršenybiškumas) ir nacionalinio suverenumo įtampa lydi europiečių vienijimąsi nuo pat 1950 metų (Dinan 2004; Rosamond 2000); tik Maastrichto

reformos natūraliai užaštrino demokratijos ir Europos politinės sistemos pobūdžio klausimus.

Demokratinio deficito standartinė versija ir jai oponuojantys G. Majone's ir A. Moravcsiko argumentai išreiškia tą pačią dviejų paradigmu įtampą: vienoje pusėje ES stengiamasi demokratizuoti pagal nacionalinės valstybės demokratinį modelį; kitoje – išlaikoma ES kaip nacionalinės valstybės „įrankio“ idėja. Pirmame variante demokratinio deficito problema sprendžiama per mažoritarinės demokratijos didinimą, o tai iš esmės skatina europiečių nacionalinio *demos* su bendra tapatybe ir viešąja erdve problemas. Šiame kelyje aiškiai numatomi Federacijos programos bruožai: normatyviškai ES virstų didele nacionaline valstybe, nors empiriškai, kaip rodo skeptikai, kol kas tai neįmanoma. Kitoje versijoje išlaikomas ekonominis laisvos rinkos reguliavimo prioritetasis; o tai leidžia nustatyti gana aiškias ES ir nacionalinės valstybės kompetencijų ribas. ES nesiekia ir kol kas neturi galimybių tapti „didele nacionaline valstybe“, o demokratijos užtikrinimas turi būti sprendžiamas tradiciškai arba per šalių narių demokratines sistemas (Moravcsik), arba per nerenkamų ES pareigūnų darbo skaidrumo didinimą (Majone).

Reikia pažymėti, kad Majone's ir Moravcsiko stovyklos argumentai tam tikra prasme nuvainikuoja „didelių reformų“ ES įspūdį ir kiek kontrastuoja su dažnai matomu eurooptimizmu. Kita vertus, ši stovykla neturi ką pasakyti apie trečio kelio perspek-

³ Vokietijos ir Rusijos bendradarbiavimas tiesiant *Nord Stream* dujotiekį. Taip pat faktas, kad ES iki šiol neturi vieningos energetikos politikos.

tyvas. Galbūt ES politinė sistema suteikia galimybę apsvarstyti savitus, precedento politinėje istorijoje neturinčius daugiadimensinius santykius tarp supranacionalinio centro ir įvairių skirtingų nacionalinių ir regioninių periferijų? Galbūt pasirinkimas nėra vien tikrai tarp nacionalinio suvereniteto išsaugojimo ir federacinio supranacionalinio centro kūrimo? Gal tuo pačiu metu egzistuoja daugelis tendencijų, tik skirtingais aspektais ir skirtingu lygiu: valstybės siekia užtikrinti suverenius interesus vienoje sferose, o kitose noriai perleidžia europinėms institucijoms; tiek europinėse institucijose, tiek šalyse narėse egzistuoja federacinės programos šalininkų; supranacionaliniai centrai (pvz., EK, ETT) vienoje politikose turi viršenybę, kitose nusileidžia valstybių suverenitetui; pilietinės organizacijos ar regionai (pvz., Katalonija, Lombardija) su europinėmis institucijomis kontaktuoja ir per valstybines asociacijas, ir savarankiškai, tiesiogiai.

„Trečias kelias“ numatytų Europos Sąjungą kaip multidimensinę, pliuralistinę, supranacionalinę politinę erdvę (Hooghe and Marks 2001; Weiler 1995b; Erikssen and Fossum 2004; Bellamy and Castiglione 1997). Tuomet taptų pastebimesnės nacionalinės valstybės išsiskaidymo tendencijos (tai, kad ji jau neturi tokios tvirtos visuomenės lojalumo kontrolės). Taip pat sumenkėtų federacinės Europos kaip supervalstybės įvaizdis, kadangi jis neatitinka tikrovės: visais svarbiausiais ne ekonominiais klausimais valstybės yra savarankiškos, o ES institucinio aparato galia, kaip argumentuoja Majone su Moravcsiku, yra labai ribota, o procedūros pakankamai viešos.

Kaip matome, demokratijos klausimas galiausiai atveda prie svarstymų, kokius tikslus ir kokias funkcijas priskirsime Europos politinei organizacijai. Jeigu dominuos federacinė programa, tuomet neišvengiamai bus einama prie tradicinių politinio piliečių valios reprezentavimo didinimo mechanizmų, t.y. didės EP galia. Jeigu bus laikomasi tarpvyriausybės paradigmos, tuomet bus siekiama demokratiškumą ir toliau užtikrinti remiantis šalių suverenitetu; t.y. lemiamą svorį išlaikys ET, o didelių demokratinių reformų nebus. Jeigu ES bus suvokiama kaip multidimensinė organizacija, tuomet reikės stebėti, kaip transformuojasi tradicinis nacionalinės valstybės suvereniteto vaidmuo išlaikant socialinių tapatybių kontrolę. Jei tradiciniai valstybės ir piliečių saitai silpsta ir transformuojasi supranacionalizmo ir kosmopolitizmo naudai, tuomet tai turės kitoki poveikį ES nei numato neofunkcionalizmo ir tarpvyriausybės paradigmos. Kiekvienu atveju skirsis demokratijos standartai, kadangi skirsis pačios politinės sistemos bruožai. Daugiapakopio valdymo koncepcija yra palyginti nauja, todėl dar neaišku kokie demokratijos standartai galėtų būti dedukuoti iš jos. Kadangi visi trys modeliai yra tik konceptualūs, o pati ES vystosi ir keičiasi, niekas negali pasakyti, koks esminis bruožas pradės dominuoti: federacinis, nacionalinio suvereniteto ar daugiadimensinis. Tačiau aišku, kad nuo jų konceptualizavimo priklauso, kokie demokratiniai reikalavimai bus keliami.

Būtent todėl ši problema neturi ir negali turėti užbaigto ir aiškaus sprendimo. Skirtumas nuo ankstesnio (iki Mastrochto)

integracijos periodo yra tas, kad dabar bet kuri dominuoti siekianti reikšminga reforma ar politinis modelis (pvz., Europos Konstitucija) turi praeiti viešą visuomenės

debatų procesą, o kartais net ir referendumų barjerą. Turbūt tai kol kas ir yra didžiausia Europos Sąjungos demokratizavimo pergalė.

LITERATŪRA

- Bellamy, Richard and Castiglione, Dario. 1997. "Building The Union: The Nature Of Sovereignty In The Political Architecture Of Europe", *Law and Philosophy* 16: 421–445.
- Carter, Cairiona and Scott, Andrew. 1998. "Legitimacy and Governance Beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union", *European Law Journal* 4 (4): 429–445.
- Crombez, Christophe. 2003. "The Democratic Deficit in the European Union Much Ado about Nothing?", *European Union Politics*, Volume 4 (1): 101–120.
- Dedman, J. Martin. 1996. *The Origins and Development of the European Union, 1945-95: A History of European Integration*. London: Routledge.
- Delanty, Gerard. 1998. "Social Theory and European Transformation: Is There a European Society?", *Sociological Research Online*, vol.3, no.1: <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/1.html>
- Dinan, Desmond. 2004. *Europe Recast. A History of European Union*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Eriksen, Oddvar Erik and Fossum, Erik John. 2004. "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed", *International Political Science Review* 25 (4): 435–459.
- Follesdal Andreas and Hix, Simon. 2006. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533–62.
- Hix, Simon. 2006. *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Katz, S. Richard. 2001. "Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union", *European Union Politics* 2 (1): 53–79.
- Majone, Giandomenico. 1993. "The European Community: An Independent Fourth Branch of Government?", *EUI Working Paper SPS* No. 94/17, Florence: European University Institute.
- Majone, Giandomenico. 1998. "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal* 4 (1): 5–28.
- Moravcsik, Andrew. 2002. "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Volume 40 (4): 603–24.
- Moravcsik, Andrew. 2004. "Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis", *Governments and Opposition*: 336–363.
- Norris, Pippa. 1997. "Representation and the democratic deficit", *European Journal of Political Research*, 32: 273–282.
- Obradovic Daniela. 1996. "Policy Legitimacy and the European Union", *Journal of Common Market Studies* 34 (2): 191-221.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Scharpf, W. Fritz. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, C. Philippe. 2000. *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Oxford: Rowman and Littlefield.
- Shore, Chris. 2000. *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London: Routledge.
- Švarplys, Andrius ir Matulionis, Arvydas V. 2009. "Konceptuali kaita Europos integracijos teorijoje", *Filosofija. Sociologija* 20 (2): 104-114. Lietuvos mokslų akademija. Vilnius: Lietuvos mokslų akademijos leidykla, ISSN 0235-7186.

Warleigh, Alex. 2003. *Democracy and the European Union*. London: SAGE Publications Ltd.

Weiler H.H. Joseph; Haltern, Ulrich; Mayer, Franz. 1995a. "European Democracy and Its Critics - Five Uneasy Pieces". *The Jean Monnet Working Papers No. 1/95*. Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law&Justice, New York School of Law.

Weiler H.H. Joseph 1995b. "The State "über alles": Demos, Telos and the German Maastricht

Decision", *The Jean Monnet Working Papers No. 6/95*. Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law&Justice, New York School of Law.

Weiler, H.H. Joseph. 1995c. "Europe After Maastricht - Do the New Clothes have an Emperor?", *The Jean Monnet Working Papers No. 12/95*. Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law&Justice, New York School of Law.

ABSTRACT

WHAT KIND OF DEMOCRACY FOR EUROPEAN UNION?

According to the 'standard version' of democratic deficit, European Union suffers from the lack of legitimacy comparing with the national democratic system. The efforts were stated to raise European Parliament's strength as the main political body representing people's will and to promote European political community. This idea normatively and empirically confronts the arguments that European Union still bears exclusively economic (regulatory) character meanwhile national democratic systems assure that European institutional bodies meet democratic requirements. The problem of EU democracy seems to stand in the center of political debate what kind of political system is preferred: federation, intergovernmental, or intermixed *sui generis* political system. Each of these approaches defines the particular meaning of democracy in the European Union.

Gauta: 2010 06 20

Pateikta spaudai: 2010 11 08

Socialinių tyrimų institutas
andrius.svarplys@ktu.lt