

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

TESTIRANJE TEORIJE ARENDA LIJPHARTA U PRAVNOM I POLITIČKOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE

Davor Trlin¹*Internacionalni Burch Univerzitet, Fakultet za ekonomske i društvene nauke*

Apstrakt: U ovom radu autor analizira ustavni i politički sistem Evropske unije, kao oblik integracije država sa primijenjenim demokratskim političkim režimom. Prvi cilj rada je da se objasni kakva je pravna priroda Evropske unije (da li je to međunarodna organizacija, federacija ili konfederacija...) i koji se model demokratije primjenjuje u Evropskoj uniji. U ovom radu označiću Evropsku uniju kao konfederaciju i dati argumente za taj stav. Takođe, testiraću mišljenje Arenda Lijpharta da je Evropska unija primijenila konsocijacijsku demokratiju. Upoređiću svoje nalaze sa drugim progresivnim oblicima federalizma u svijetu (Sjedinjene američke države, Njemačka, Austrija i Švajcarska). Drugi cilj rada je analizirati kako se demokratija i federalizam preklapaju i nadopunjuju i koji su razlozi da se država/forme udruživanja država prihvate jednog oblika. Principi konsocijacije i federalizma se ponekad miješaju, tako da primjena mehanizma konsocijacijske demokratije donosi stav da jedna država nije federacija (pa samim tim ni država), već oblik udruživanja država. U radu se nudi komprehenzivna interpretacija Evropske unije kao nove forme konsocijacije (koju možemo zvati međudržavnom konsocijacijom), različitom od klasičnih federalnih i unitarnih konsocijacija.

Ključne riječi: Evropska unija, demokratija, konsocijacija, demokratski deficit, federalizam.

1. UVOD

Odnos konsocijacije i federalizma karakterističan je za multinacionalne oblike federalizma sa segmentovanim društvima. Ako su ovi oblici federalizma organizovani demokratski, pitanje je da li bi trebalo da prihvate većinski ili konsocijacijski model demokratije. Teoretski, razlika između konsocijacije

¹ dr, docent, korespondencija: davor.trlin@ibu.edu.ba

i federalizma je jasna. Prvi je oblik političkog režima, a drugi oblik uređenja države. Oblici konsocijacije i federalizam ponekad se preklapaju, ne samo u teorijskom razumijevanju oblika države, već u praktično-političkim i pravnim raspravama o povlačenju granice između konsocijacijskog i federalizma.

Da li multinacionalni karakter neke federacije zahtijeva konsocijacijski model demokratije? Ako je odgovor na ovo pitanje negativan, u koliko slučajeva je potrebno da federalni oblik države prati konsocijacijski oblik demokratije? Na ova pitanja će se odgovoriti apstraktno-teorijski, te analizom nekoliko federalnih i konsocijacijskih modela.

Elementi konsocijacije postoje u većini poznatih federacija. To je slučaj sa Švajcarskom, Belgijom i Bosnom i Hercegovinom. To ne bi mogao biti razlog da se tvrdi da je konsocijacija neophodna u multikulturalnim oblicima federalizma. Čak i kada bi većina federacija prihvatila ovaj model demokratije, ipak ne bismo mogli tvrditi da je konsocijacija najbolji demokratski model za ove tipove saveznih država.

Osim tipa društva, drugi faktori igraju ulogu u prihvatanju konsocijacijskog modela demokratije. To je slučaj sa istorijskim faktorom, koji utiče da se jednom usvojeni model konsocijacijske demokratije ne mijenja, posebno kada može da omogućiti lako funkcionisanje države. Ponekad ustav države ima karakteristike i jednog i drugog, i konsocijacije i federacije, ali jedna od njih prevladava. To je slučaj sa Švajcarskom, koja, po mom mišljenju, nije konsocijacijska demokratija u potpunosti, ali ima neke elemente konsocijacije. Konsocijacija, kao trajna karakteristika države, ima manje značenje u Švajcarskoj nego prethodnih decenija.

U svom eseju pokazaću, analizirajući ustavne sisteme koji imaju federalnu organizaciju i politički režim konsocijacijske demokratije, da ustavno regulisanje ova dva oblika države, ima svoje prednosti i razloge. Razlozi zašto je neka država konsocijacija i federacija istovremeno se poklapaju, a tiču se društva, istorije i političkih odnosa u državi. Najvažniji razlog zašto federalna organizacija ponekad nije dovoljna da pomiri razlike jeste segmentacija društva, koja zahtijeva primjenu posebnih principa u popunjavanju i odlučivanju državnih organa.

Preovlađuje mišljenje da multinacionalna društva treba organizovati na principima federalizma kako bi se ostvarila autonomija i ravnopravnost. U nekim multinacionalnim društvima za to je zaista bila dovoljna federalna organizacija države.

Prema Arendu Lijphart-u: Konsocijacijska demokratija se može definisati u smislu četiri osnovne karakteristike: 1.) vlade koje dijele vlast koje uključuju predstavnike svih glavnih jezičkih i vjerskih grupa, 2.) kulturna autonomija ovih grupa, 3.) proporcionalnost u političkom smislu. zastupanje i imenovanja u državnu službu, i 4.) manjinski veto u pogledu vitalnih manjinskih prava i au-

tonomije. Lijphart vidi Evropsku uniju kao ekstremni primjer konsocijalizma: 1.) sve države članice su zastupljene u upravnim organima, 2.) države članice nastavljaju biti moćne i i dalje vrlo autonomne; 3.) proporcionalnost je osnovno pravilo izbora za Evropski parlament; 4.) sve važne odluke zahtijevaju jednoglasno odobrenje država članica, što znači da svaka država članica ima pravo veta. U ovom radu pokušaću da ispitam da li se sva ova četiri elementa konsocijacije primenjuju u pravno-političkom sistemu EU.

2. KONSOCIJACIJA

Konsocijacija je jedan aspekt power-sharinga² u državi. Javlja se u heterogenoj, segmentovanoj državi, odnosno državi koja u sebi ima više različitih etničkih, vjerskih i jezičkih grupa, od kojih nijedna nije većinska. Cilj konsocijacije je stabilnost države u pluralnom društvu, opstanak mehanizma podjele vlasti, opstanak same demokratije i izbjegavanje nasilja kroz konsultacije između elita koje predstavljaju glavne društvene grupe. Države koje su primijenile konsocijacijsku demokratiju najčešće nemaju većinski izborni sistem. Područje primjene konsocijacijske teorije, prvi put formulisane 1960-ih kao instrument analiziranja manjih evropskih demokratije, se konstantno širilo.

Demokratiju zasnovanu na konsenzusu prvi je uveo politikolog Arend Lijphart (pozajmivši ovaj termin od Johannesesa Altuzijusa),³ koji je jednom napisao da je otkrio šta se dešava u političkoj praksi prije mnogo godina.⁴ John McGarry i Brendan O'Leary vjeruju da je konsocijacija prvi put primijenjena 1917. godine u Holandiji.⁵ A Lijphart analizira iskustva Holandije (kroz tzv. "pilarizaciju") kada daje argument u korist konsocijacijskog pristupa rješavanju etničkih sukoba u državi.

Lijphart je u svom djelu "Demokratija u pluralnim društvima" definirao četiri karakteristike konsocijacijske demokratije:⁶

1. Velika koalicija koju osnivaju elite iz svih društvenih grupa da bi vladale u interesu društva jer prepoznaju opasnost od nedostatka saradnje.

² Brendan O'Leary, „Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments“, u *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ured. Sid Noel JR (Montreal: McGill-Queen's Press, 2005), 3–43.

³ Lijphart navodi da je među modernim autorima ovaj termin prvi korišten 1961. od strane Davida Apter-a u vezi sa Nigerijom.

⁴ Arend Lijphart, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy*, 15, 2 (2004): 97.

⁵ John McGarry, Brendan O'Leary, „Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict“, u *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, ured. John McGarry, Brendan O'Leary (London: Routledge, 1993), 1–40.

⁶ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977), 62.

2. Pravo veta ima manjina koja može uspješno blokirati volju većine kada se ne slaže sa odlukom. U suprotnom, potrebno je postići konsenzus za donošenje odluka u konsocijacijskoj demokratiji.
3. Proporcionalnost u zastupljenosti u odnosu na procenat učešća u populaciji. Npr. ako jedna društvena grupa čini 30% ukupnog društva, tada će imati 30% pozicija u predstavničkim tijelima i javnoj službi.
4. Autonomija segmenata koji održava osjećaj posebnosti za određenu društvenu grupu i dozvoljava različite lokalne zakone zasnovane na različitoj kulturi.

Konsocijativna demokratija se zato može objasniti kao model demokratije koji funkcionise u pluralnom društvu, odnosno segmentovanoj državi u kojoj se funkcionisanje države odvija na osnovu pristanka političkih elita,⁷ gdje te elite imaju pravo veta. S obzirom da je donošenje odluka u konsocijacijskoj demokratiji moguće samo uz saglasnost političkih elita, Lijphart konsocijacijsku demokratiju naziva i „konsenzualnom demokratijom“. Lijphart definira konsocijacijsku demokraciju kao „vladavinu elitnog kartela koji je stvoren kako bi se demokracija koja je fragmentirala političku kulturu pretvorila u stabilnu demokratiju”.⁸ Sam Lijphart širi svoj pristup kasnije, u svakoj novoj knjizi. Na to su ukazivali svi istraživači teorije demokratije i međunarodnih studija, posebno Evropske unije, te ukazivali na to.

U fokusu Lijphartovog kasnijeg rada je razlika između većinske i demokratije „konsenzusa“. Dok se Lijphart zalagao za konsocijaciju prvenstveno za društva koja su podijeljena na etničkim, vjerskim, ideološkim i drugim osnovama, on smatra da je demokratija konsenzusa prikladna za svako društvo s konsenzusnom političkom kulturom. Lijphart, u svojoj knjizi “Obrasci demokratije”, navodi deset karakteristika demokratije konsenzusa:

1. Konsenzualna i podijeljena izvršna vlast sa širim višestranačkim koalicijama,
2. Odnos zakonodavne i izvršne vlasti,
3. Višepartijski, a ne dvopartijski ili jednopartijski sistem,
4. Proporcionalni izborni sistem,
5. Koordinisani i “korporativistički” sistemi interesnih grupa koji ciljaju na postizanje cilja-kompromisa,
6. Federalna i decentralizovana država,

⁷ Poput Lijpharta i Roberta A. Dahla, stabilnost demokratskog režima je tražena u konsenzusu u pogledu osnovnih vrijednosti koje dijele članovi demokratskog društva. Međutim, brojne studije su pokazale, za razliku od ovog pluralističkog shvatanja demokratije, da među građanima postoji neslaganje, a ne konsenzus. *Za pregled različitih kritika pluralističke teorije u smislu empirijskog istraživanja*, v. David Held, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987), 199.

⁸ Arend Lijphart, „Consociational Democracy”, u *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, ured. Kenneth McRae (Toronto: McClelland and Stewart, 1974), 79.

7. Podjela zakonodavne vlasti između dva jednako jaka, ali različito konstituisana doma,
8. Čvrsti ustavi koji se mogu promijeniti samo u posebnu većinu,
9. Zakoni su predmet sudskog razmatranja i ocjenjivanja ustavnosti i
10. Nezavisnost centralnih banaka.

Lijphart također identifikuje niz neophodnih uslova pod kojima bi se konsocijalizam najvjerojatnije pokazao uspješnim (specifikacija ovih uslova se neznatno promijenila tokom vremena).⁹ Ovi neophodni uslovi se mogu sažeti:¹⁰

1. Segmentarna izolacija etničkih zajednica,
2. Višestrukost ravnoteže snaga,
3. Prisustvo vanjske prijetnje zajedničke svim zajednicama,
4. Sveobuhvatna lojalnost državi,
5. Tradicija elitne adaptacije,
6. Socioekonomska jednakost,
7. Mala veličina stanovništva, smanjenje političkog opterećenja i
8. Višestranački sistem sa segmentiranim političkim partijama.

Lijphart naglašava da ovi uslovi nisu ni potrebni ni dovoljni da objasne uspjeh konsocijacionizma.¹¹ Iz tog razloga, Rinus van Schendelen je zaključio da “uslovi mogu biti prisutni i odsutni, neophodni i nepotrebni, u sažetom obliku ili mogu biti općenito bez uslova”.¹²

John McGarry i Brendan O’Leary tvrde da su sljedeći uslovi ključni za uspostavljanje demokratskog konsocijacijskog modela:

1. elite moraju biti motivisane da se uključe u regulisanje sukoba;
2. elita mora voditi u varljivim (kosim) segmentima,
3. Mora postojati mnoštvo sila, ali što je još važnije, subkulture moraju biti stabilne.¹³

Michael Kerr, u svojoj studiji o ulozi stranih aktera u aranžmanima podjele vlasti u Sjevernoj Irskoj i Libanu, dodaje na njihovu listu i uslov „pozitivnih vanjskih ograničenja, od državnih do nedržavnih aktera, koja pružaju dovoljno poticaja i motiva za prihvatanje i podršku unutrašnjih elita, konsocijaciju“.¹⁴

Konsocijacija se razlikuje od poliarhije po slijedećim karakteristikama:

⁹ Matthijs Bogaards, „The Favourable Factors for Consociational Democracy: A Review“, *European Journal of Political Research*, 33, 4 (1998): 475–496.

¹⁰ Michael Kerr, *Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon* (Dublin: Irish Academic Press, 2006), 27–28.

¹¹ Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, 89.

¹² Rinus van Schendelen, „The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms“, *Acta Politica*, 19, 1 (1984): 19–49.

¹³ John McGarry, Brendan O’Leary, *Explaining Northern Ireland: Broken Images* (Oxford: Blackwell, 1995), 339.

¹⁴ Michael Kerr, *Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon* (Dublin: Irish Academic Press, 2006), 27–28.

1. Ne uključuje bilo koji oblik učešća osim izbora,
2. Isključuje većinsko odlučivanje,
3. Pruža mogućnost veće političke zastupljenosti društvenih segmenata.

Postoje autori koji smatraju da je konsocijacija idealan oblik političkog režima za neki mogući globalni poredak, odnosno svjetsku državu ili svjetsku konfederaciju država.

3. OBLICI FEDERALIZMA

Pogrešno je tvrditi da je federacija samo oblik praktične primjene federalizma. Iz koncepta federalizma formirane su federacija i konfederacija. Federacija je država, a konfederacija nije, konfederacija je oblik zajednice država. Konfederacija je savez država, od kojih svaka zadržava svoj suverenitet i nezavisnost, stvorena na osnovu međunarodnog ugovora. Pošto se formira na osnovu jedne vrste ugovora, potpisnice su ravnopravne u konfederaciji. Svaka država ima pravo da izađe iz konfederacije, odnosno ima pravo da se otcijepi. Konfederacija nema svoj izvorni autoritet i nadležnost, već ima samo funkcije koje su joj dodijelile države članice. U Konfederacijama se najčešće odlučuje na osnovu saglasnosti država članica, ali ima i slučajeva odluke većinom glasova država članica. Sastavni dio konfederacije su samo države članice, a ne građani. Odluke organa konfederacije (konfederacija nema izvršne organe) obavezuju građane samo kada su uvedene u pravni sistem države takozvanom inaktivacijom (očinjnjem). Konfederacija nije subjekt međunarodnog prava, ali države članice mogu prenositi pravo da zastupaju svoje interese u međunarodnim odnosima. Broj konfederacija kroz istoriju se smanjivao, u 20. vijeku je već bilo vrlo malo konfederacija. Danas ih je vrlo malo (npr. Evropska unija, Arapska liga, Afrička unija...) ali postoje. Neki pisci vjeruju da je Organizacija Ujedinjenih nacija zapravo konfederacija. Primjer konfederacije u istoriji može se uzeti iz Njemačke (1814-1866), Sjedinjenih Američkih Država (1778-1787) ili Švajcarske (od 13. do 1848). Istorijski gledano, konfederacije su prerasle u federacije kao oblik državne organizacije.

Evropski politički sistem se, prema mišljenju većine stručnjaka, veoma razlikuje od federacije, međunarodnog režima ili klasične konfederacije. EU, u koju se baš i ne uklapa tradicionalne tipologije i koncepte, često se opisuje kao sistem *sui generis*. Fleksibilan i pomalo neprecizan konsocijativni pristup je tako privukao naučnike i akademike jer im je to pružilo neophodne alate za zaobilaznje krutog okvira standardnih kategorija. Ovo je omogućilo da se u ustavnopravnoj nauci i politologiji, EU tretira kao jedan novi tip konsocijacije, distinktivan od federalne i unitarne.

4. KONSOCIJACIJA U EVROPSKIM FEDERACIJAMA

U literaturi se navodi da se konsocijacijski model demokratije u svijetu danas, pored Bosne i Hercegovine, primjenjuje samo u Belgiji i Švajcarskoj.¹⁵ Lijphart čak smatra da su ove dvije države uspješne konsocijacijske demokratije kada ovaj model demokratije zasniva na “sedam ključnih primjera”.¹⁶ U savremenom federalizmu, konsocijacijska demokratija je primjenjivana samo u Austriji (1945-1966), a njeni principi su postulirani u ustavnom i političkom sistemu Malezije (od 1955), koji, međutim, ne ispunjava sve kriterijume demokratskog društva, pa ga nećemo koristiti ovdje.

Iako je svaka federalna država jedinstvena, od svih analiziranih saveznih država u modernom društvu, Bosna i Hercegovina je najbližija Belgiji. U belgijskom federalizmu, dva naroda koja žive zajedno, Flamani i Valoni, uspjeli su u nekoliko koraka transformisati unitarnu državu u federalnu. Za razliku od Bosne i Hercegovine, Belgija je ovu transformaciju državnog uređenja izvršila mirnim putem. Analizirajući ustavni sistem Belgije, vidjeli smo da ova država ima veliku autonomiju regiona do koje je došlo mirnim pregovorima i da su oba naroda u osnovi poštovala osjećaje i interese tog drugog naroda. Federalizam u Belgiji i autonomija federalnih jedinica u velikoj mjeri odgovaraju poziciji entiteta u Bosni i Hercegovini. Za razliku od Bosne i Hercegovine, postoji funkcionalan mehanizam koordinacije između entiteta i države. Demokratija u Belgiji se razvila na političkoj slobodi, poštovanju onih koji misle drugačije i spremnosti na kompromis. Bosna i Hercegovina još uvijek nema poseban aspekt političke kulture, koji se može nazvati federalnom političkom kulturom. U Belgiji se postižu uspješni ekonomski rezultati. Flandrija je među najbogatijim evropskim regijama. Stopa nezaposlenosti je među najnižima u EU, obrazovni sistemi i zdravstvena zaštita su veoma efikasni. Konsocijacijska demokratija je primijenjena u Belgiji, kao i u Bosni i Hercegovini. Tri regije i tri etničke zajednice kao entiteti ustavnog sistema Belgije učestvuju u pregovaranju o ustavnim nadležnostima, od kojih su neke regionalne, neke mješovite ili državne.

Međutim, Belgija, kao ni Bosna i Hercegovina, ne može se smatrati stabilnom varijantom konsocijacijske demokratije. Brojni belgijski autori tvrde da je sama primjena konsocijacijskog modela demokracije u Belgiji dovela do postepenog raspada Belgije kao jače centrifugalne i slabe centripetalne sile. Dvije federalne jedinice Belgije - regije, Valonia i Flandrija, u mnogim oblastima, a posebno po svojim nadležnostima, podsjećaju na nezavisne države. Slična situ-

¹⁵ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*; Michael Walzer, *On Toleration* (New Haven and London: Yale University Press, 1997), 22-24.

¹⁶ Arend Lijphart, *Power-Sharing in South Africa* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1985), 89.

acija je i sa bosanskohercegovačkim entitetima. Treća federalna jedinica, Brisel sve više postaje glavni grad - Evropska unija. Vjerujemo da odgovarajuća procjena pojedinačnih belgijskih autora da konsocijacija kakva je implementirana u Belgiji daje malo nade za stabilnost sistema.

5. EVROPSKA UNIJA – DEMOKRATSKI DEFICIT

Od kada je termin „demokratski deficit“ ušao u politički i akademski diskurs u Evropskoj uniji (70-te godine prošlog veka, kada je EU bila Evropska ekonomska zajednica), postao je predmet veoma različitih i oprečnih tumačenja i stavova. To je posebno naglašeno u akademskim raspravama, od tačke da se Evropska unija ne može i ne treba vrednovati u skladu sa principima većinske demokratije koja je primjenjiva u nacionalnim državama, do mišljenja da bez rješavanja problema demokratskog deficita Evropska unija nije dovodeći u opasnost sopstvenu egzistenciju. S druge strane, među političarima postoji opšte mišljenje da je poželjno uvesti onoliko instrumenata koliko je potrebno da se osigura veći legitimitet odlučivanja u Evropskoj uniji. Među političarima, bez obzira koji stav prihvatili, postoji mišljenje da je generalno poželjno imati što više instrumenata za obezbjeđivanje većeg stepena legitimiteta institucija EU. Od direktnih izbora za Evropski parlament, do promjena osnivačkih ugovora, od Maastrichta do Lisabona, uvijek je postojala potreba za predstavljanjem građana na nivou EU s ciljem pružanja demokratske podrške. Najveći korak napravljen je Lisabonskim sporazumom. Ključne promjene uvedene Lisabonskim sporazumom uglavnom su bile usmjerene na smanjenje demokratskog deficita. Uvedeni su novi instrumenti zaštite interesa građana na nadnacionalnom nivou.

6. EU I KONSOCIJACIJSKA DEMOKRATIJA

6. 1. Prethodna pitanja

Neki su autori označili Evropsku uniju kao konsocijaciju naprosto da je odvoje od ostalih oblika međunarodne saradnje.¹⁷ Oni su se fokusirali na motivaciju promotera izgradnje Zajednice i na elitističkoj dimenziji integracionog procesa i razumijevanja međuvladinog procesa pregovaranja kao oblika konsocijativnog aranžmana. Koncept konsocijacije je također korišten u probnom pristupu na proces donošenja odluka unutar Zajednice. U očima pobornika ta-

¹⁷Paul Taylor, „Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration“, u *Frameworks for International Co-operation*, ured. A.J.R Groom and Paul Taylor (London: Pinter, 1998), 172–84; Paul Taylor, *The European Union in the 1990s* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

kve teorije, njen doprinos je bio plodonosan, kao što je njime moguće i objasniti logiku svakodnevnog funkcionisanja institucije (tzv. „niska politika“) za razliku od vidljivijih odluka na koje se odnose međuvladinim pregovorima.¹⁸

Sam Lijphart je koristio ovaj termin da konceptualizuje institucionalni sistem EU.¹⁹ U uvodu ažurirane teorije, on označava EU kao konsenzualnu demokratiju.²⁰ Arend Lijphart je u jednom od svojih nedavnih intervju izrazio stav da najvažniji primjer konsocijacijske demokratije u Evropi danas „nije država već Evropska unija, što se može nazvati primjerom konsocijacije: 1.) sve države članice su zastupljene u organi upravljanja, 2.) države članice nastavljaju da budu moćne i da budu veoma autonomne; 3.) proporcionalnost je osnovno pravilo izbora za Evropski parlament; 4.) sve važne odluke zahtijevaju jednoglasno odobrenje država članica, što znači da svaka država članica ima pravo veta“.²¹

Prije testiranja Lijphartove teorije konsocijacijske demokratije u praksi, prvo moramo analizirati neki problem razumijevanja pojmova iz pravno-političke teorije i iz ustavnog sistema Evropske unije. Ponekad razlika između konsocijacije i federalizma nije očigledna. Zato se prisustvo elemenata konsocijacije uzima kao dokaz da neka teritorijalno-politička organizacija nije država, ili se elementi federalizma uzimaju kao dokaz postojanja konsocijacijske demokratije. Postoje dvije vrste konsocijacije²² – federalna i konfederalna. Drugi, kao i u slučaju Evropske unije, postoji kada nacionalni segmenti uspostavljaju konfederalni (nedržavni) sistem. Ovaj sistem ima svoja pravila i institucionalne mehanizme.

Lijphart je napisao da je u konsocijaciji važno imati mehanizam proporcionalne zastupljenosti i međusobnog veta kako bi se garantovala ravnopravnost svih segmenata. Vlade imaju ulogu u procesu donošenja odluka u Savjetu kao preovlađujuća uloga u tom procesu. Mnogi mehanizmi (proporcionalne kohezije su obezbijeđene paketnim dogovorima i kompenzacijama; segmentalna autonomija je osigurana raznim oblicima derogacija i opting-out mogućnosti) imaju za cilj smanjenje većinskog procesa odlučivanja.²³ Sve ove institucije i mehanizmi mogu se smatrati „proporcionalnošću“ i „vetom“. Još jedan važan argument u korist konsocijalizma u Evropskoj uniji je uloga Komisije, kada

¹⁸ Simon Hix, *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Macmillan, 1999).

¹⁹ Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven-London: Yale University Press, 1999).

²⁰ U Lijphartovim spisima, „demokratija konsenzusa“ nije uvijek izjednačena sa konsocijalizmom. Ali budući da razliku između ova dva koncepta Lijphart nije u potpunosti razradio, ovdje se neće praviti razlika.

²¹ V. intervju sa Arendom Lijphartom, <https://adrianvladimircostea.wordpress.com/2018/01/26/interview-with-arendt-lijphart-professor-at-the-university-of-california-the-european-union-may-be-called-an-extreme-example-of-consociationalism/>, pristupljeno maja 2023.

²² *Suprotno*, Olivier Costa, Paul Magonette, „The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment“, *West European Politics*, 26, 3 (2003): 15.

²³ Adrienne Héritier, *Policy-Making and Diversity in Europe, Escape from Deadlock* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

ovo tijelo priprema odluke za Savjet. Konsenzus je u srži djelovanja Komisija još od osnivanja ovog tijela, a u manjoj mjeri je prenošen i na druge organe Evropske unije. Partijski sistem je podijeljen i, kao prepreka većinskim stavovima, imamo više velikih koalicija.

Neki autori su također koristili konsocijativnu teoriju za analizu deficita legitimiteta Unije i, sa normativne tačke gledišta, predložiti neka probna rješenja. Neki smatraju konsocijativnu dimenziju Unije kao opasnost za proces evropskih integracija i pozvali su na dalju analizu koja bi išla dalje od ove teorije.²⁴ Jedni autori analiziraju međuvladine odnose kao vrstu konsocijacije, a drugi upoređuju sastav Komisije i vlada u Beneluxu i Austriji u 1960-tim. Sve te interpretacije se odnose na različite dimenzije Unije. Prvi istraživački rad su sproveli Arendt Lijphart, Val Lorwin i Hans Daalder, sa fokusom upravo na države Beneluxa i Austriju u 1960-im. Ovo su manje države Evrope, urbanizovane i dijelile su istorije međuvjerskih konflikata. Konsocijativizam je bio gotovo prirodan nastavak stubova društva, i objasnio je tendenciju „elita stubova“ da se uključi u stalne pregovore u cilju postizanja kompromisa za dijeljenje opšteg dobra među sobom, suprotno logici konfrontacije i političke promjene koje karakterišu idealni tip većinske demokratije. Ako je definisano takvim terminima, konsocijacija se ne može koristiti kao analitički okvir za Uniju, utoliko što EU nije država, njena teritorija je ogromna – proteže se mnogo dalje od „urbanog pojasa“ – i njen komponente se ne mogu definisati u smislu stubova, strogo govoreći. Stoga konsocijacija – prema ovoj vrlo restriktivnoj definiciji – nije od velike pomoći u analizi Evropske unije.

Lijphart je dodao prilog raspravi o EU kao konsocijaciji. Arend Lijphart je dodao zabunu u debati kada je na pomalo površan način primijenio svoj model na analizu Unije, i u usputnoj napomeni naveo da „kada se Unija posmatra kao federalna država, njene institucije su veoma bliske konsensualnom modelu demokratije“.²⁵ Semantičko rastezanje pojmova može tako dovesti do nekog oblika analitičke redukcije: Unija, zbog svojih ‘konsocijativnih’ karakteristika, shvata se kao puka federalna država. To je zaista kamen temeljac konsocijativne teorije, kao što je to bilo kod posljednje verzije koje je predložio Lijphart. Svoju analizu je uvijek bazirao na tri vrste varijabli: sociološka varijabla (podjela društva na stubove ili segmente), institucionalna varijabla (proporcionalni izborni sistem i pluralistički partijski sistem i neki mehanizmi zaštite manjina) i varijabla ponašanja (sklonost elita da pregovaraju kompromise). Ako ima tendenciju da se češće poziva na pojam „segmentata“ nego na „stubove“, to je upravo zato što želi da proširi analitički obim njegove teorije.

²⁴ Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern and Franz C. Mayer, „European Democracy and Its Critique“, *West European Politics*, 18, 3 (1995): 4–39.

²⁵ Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 34.

6. 2. Debata prije Lisabonskog sporazuma

U osvjetljenje dvadeset prvog vijeka, brojne političke pojave pokazale su granice takvog čitanja političkog sistema EU. Tenzije uzrokovane implementacijom jedinstvene valute (90-ih i 2000-ih), kriza nakon neuspjele ratifikacije Ugovora o uspostavljanju evropskog ustava (2007) i konačno kriza Evra koja je eksplodirala 2009. godine i izbjeglička kriza koja je dostigla vrhunac u 2015. je iz temelja promijenila izgled za označavanje Unije kao uspješnog modela primjene konsocijacijske demokratije. U ovoj i slijedećoj tematskoj cjelini ćemo objasniti kako je izgledala debata o EU kao konsocijaciji prije, a kako poslije Lisabonskog sporazuma.

Predstojeće transformacije – proširenje na Centralnu i Istočnu Evropu, povećanje ekonomskih razlika među državama članicama i buduće produbljivanje Unije u oblastima bližim suštinskim brigama svake nacionalne zajednice – navele su Gabela da dodatno preispita svoju početnu analizu. Štaviše, u onoj mjeri u kojoj Unija nastoji zatvoriti svoj demokratski deficit usvajanjem većinskih procedura donošenja odluka i oponašanjem dinamike vlade i opozicije (npr. kroz proceduru Spitzenkandidaten za izbor predsjednika Komisije od strane Evropskog parlamenta), ona neizbježno podriva konsocijacijske osobine koje su mu tako dobro služile do kasnih 1990-ih. Gabelove riječi zvuče zloslutno: „Takva reforma (reforma koja ima za cilj uspostavljanje direktne veze između građana i kreatora politike EU) bi mogla smanjiti demokratski deficit i unaprijediti federalističku agendu, ali njen učinak na stabilnost EU je potencijalno katastrofalan. Reforma eliminira nekoliko institucija koje su, prema konsocijacijskoj teoriji, neophodne za stabilno upravljanje u strogo segmentiranim društvima: vlada putem velike koalicije, tajno odlučivanje i manjinski veto”.²⁶

Iako je debata o potencijalu konsocijalizma da premesti ili, obrnuto, produbi podjele koji prolaze kroz EU, bila neriješena, korištenje ovog modela demokratije za analizu strukture i funkcioniranja Unije ima moćnog sponzora: njegovog izumitelja. Isti Arendt Lijphart odao je počast sporoj, ali epohalnoj transformaciji političkog okruženja EU eksplicitnim pozivanjem na konsocijacijsku demokratiju. U prvom izdanju svojih obrazaca demokratije (1999), Lijphart piše: „Zbog srednjeg statusa EU, analitičari Evropske unije se ne slažu oko toga da li da je proučavaju kao međunarodnu organizaciju ili početnu federalnu državu, ali drugi pristup je sve češće... Ovo je i moj pristup: ako se EU posmatra kao federalna država, njene institucije su izuzetno bliske konsenzusnom modelu demokratije”²⁷. Stvaranje Evra je također viđeno kao dalji znak uspostav-

²⁶ Matthew Joseph Gabel, „The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union“, *Comparative Politics*, 30, 4 (2018): 463–475.

²⁷ Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 34, 47.

ljanja sistema vlasti nalik na konsenzus: „Ako i kada se EU razvije u suverenu evropsku državu, njene institucije će se vjerovatno promijeniti – Evropski parlament će, na primjer, vjerovatno postati moćniji zakonodavni dom – ali nije vjerovatno da će se udaljiti daleko od modela konsenzusa...”²⁸

6. 3. EU konsocijacija poslije Lisabona i krize u vezi sa Evro-om i izbjegličkeom krizom

Evro i izbjeglička kriza snažno su uticale na dobrobit evropskih građana u dva ključna područja državne politike – ekonomskim uslovima i kulturnom identitetu – i, možda prvi put u historiji Unije, pojavile su se mjere koje su donijele evropske elite i institucije EU. kao neefikasne ili kao pozitivno štetne.²⁹ Štaviše, kriza je nastupila upravo kada je utjecaj politike EU-a na dobrobit ljudi postao nedvosmisleno jasan: kako su se pitanja EU-a u potpunosti politizirala u nacionalnim raspravama, evropski građani su postali bolno svjesni Unije i počeli sumnjati u mudrost udruživanja.

Naša je tvrdnja da je, dok je Lisabonski ugovor EU približio idealu federalne parlamentarne demokratije, u kojoj bi se sastav segmentnih podjela koji karakterišu Uniju mogao rješavati kroz institucionalne aranžmane koji žele pomiriti opšti interes građana Unije, kako je izrazio Evropski parlament, sa posebnim interesima društvenih segmenata, kako su ih izrazili predstavnici vlada u Savjetu i Evropskom savjetu, dobra volja evropskih elita neophodna za funkcionisanje sistema isparila pod pritiskom mutiranja narodnih osjećaja nakon krize. Inače rečeno, institucionalna konstrukcija federalne konsocijacijske demokratije je potkopana manje popustljivim stavom nacionalnih biračkih jedinica, a time i elita. Zapravo, institucionalne i proceduralne mjere donesene u cilju suzbijanja krize Evra, dajući primat Evropskom savjetu nad Savjetom i Evropskim parlamentom, u presudnoj su mjeri zavisile o popustljivoj orijentaciji evropskih elita upravo kada su njihova spremnost da se upuste u neophodno prilagodljivo ponašanje i njihova sposobnost da komuniciraju o ovom konsenzusu smanjeni zbog sve većeg nezadovoljstva EU njihovih nacionalnih birača.

EU se, u nastojanju da smanji svoj demokratski deficit, oprema sa institucijama i procedurama koje podsjećaju na pravilno funkcionisanje parlamentarne demokratije s jasnom dinamikom vlada-opozicija i produbljuje svoj domašaj u oblastima politike koje su najbliže u skladu sa osnovnim zadacima države i koji najdirektnije utiču na životne šanse građana. U isto vrijeme je podložna izloženosti kočničarskim tenzijama koje mogu polarizirati nacionalno građanstvo

²⁸ *Ibid.*, 47.

²⁹ Frank Schimmelfennig, „European Integration (theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises“, *Journal of European Public Policy*, 25, 7 (2018): 969– 989.

i prisiliti inače još uvijek popustljive elite da zauzmu jasnije i zahtjevnije stavove prema jedni prema drugima i prema EU. Dakle, u mjeri u kojoj se odluke EU bave ključnim državnim pitanjima i politiziraju, prostor za idealno-tipsku konsocijacijsku demokraciju se smanjuje iako je Ugovor iz Lisabona napravio nekoliko koraka u smjeru da EU učini sličnijom federalnoj parlamentarnoj demokratiji i jača neke od njenih strukturnih konsocijacijskih karakteristike EU.

Lisabonski ugovor je uveo proceduru saodlučivanja, prema kojoj i Savjet i Evropski parlament (EP) moraju da se dogovore o prijedlogu politike kako bi to postalo pravo EU, u redovnu zakonodavnu proceduru.³⁰ Dok Savjet odlučuje u većini oblasti politike glasanjem kvalifikovanim većinom, EP sve više daje svoje odobrenje prostom većinom, a ne putem nekada konvencionalnih supervećina.³¹ Štaviše, iako je EP odavno počeo da djeluje po stranačkoj liniji, uspon nacionalističkih i evroskeptičnih stranaka sve je više poremetio ovu dinamiku, ponovo aktivirajući nacionalne podjele. Nacionalnim parlamentima je odobrena suspenzija Lisabonskog ugovora i pravo veta na nacrt zakona na osnovu kršenja principa supsidijarnosti. Iako je ovaj mehanizam ranog upozoravanja do sada aktiviran samo tri puta,³² mogućnost njegovog korištenja je namijenjena zaštiti nacionalnih preferencija u osjetljivim pitanjima i kompenziranju većeg pribjegavanja običnoj većini u EP-u. Međutim, značajna je poteškoća da se 19 parlamentarnih domova u roku od nekoliko sedmica dogovore oko zajedničkog osporavanja nacrta zakona. Štaviše, ova prava se ne odnose na pitanja obuhvaćena Paktom za stabilnost i rast, koji postavlja granice fiskalnih i budžetskih izbora država članica od Mastrihta i posebno su obavezujuće za države članice evrozone. Dakle, iako je postojala određena saradnja u uspostavljanju spasilačke operacije „Sofija“ na Mediteranu i dogovoru s Turskom povodom sirijske krize, izbjeglička politika EU nije revidirana u svjetlu novih vanrednih situacija. Rigidnost sjevernih i istočnih država članica u odbijanju ponovnog razmatranja dablinskih propisa južne su zemlje članice prihvatile kao očigledan nedostatak solidarnosti i prilično je dovela do veće podjele među njima.

³⁰ Simona Piattoni, Luca Verzichelli, „Revisiting Transnational European Consociationalism: The European Union A Decade After Lisbon“, *Swiss Political Science Review*, 25, 4 (2019): 506.

³¹ Nathalie Brack, Olivier Costa, „Democracy in Parliament vs. Democracy Through Parliament. Defining the Rules of the Game in the European Parliament“, *Journal of Legislative Studies*, 24, 1 (2018): 51–71.

³² Davor Jančić, „The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue“, *Common Market Law Review*, 52, 4 (2015): 939–976.

7. ZAKLJUČCI

Analiza ustavnog okvira država i oblika udruživanja država pokazuje da federalno uređenje i politički režim konsocijacijske demokratije ima svoje razloge. Razlozi zbog kojih neka teritorijalno-politička organizacija ima oboje-federalizam u kombinaciji sa konsocijacijom su slični, a to su: priroda društva, istorija i politički odnosi u teritorijalno-političkom uređenju. Najvažniji razlog je što ponekad federalizam nije dovoljan da osigura razlike jeste segmentacija društva.

Multietničke države su uglavnom organizovane na bazi federalizma, jer preovlađuje mišljenje da je to najbolji oblik osiguranja ravnopravnosti i nezavisnosti naroda. Čak i da svaki narod u saveznoj državi ima svoju federalnu jedinicu, to ne može biti garancija stvarne ravnopravnosti u procesu odlučivanja. Ako su društvene i političke razlike velike, federalizam se mora dopuniti konsocijacijskom demokratijom.

To je slučaj i sa Evropskom unijom. Evropska unija, kao konfederacija, idealan je tip konsocijacijske demokratije. Ali, u tome postoji problem demokratiskog deficita. Zbog toga se elitizam konsocijacijske demokratije mora dopuniti institutima direktne demokratije gdje je to moguće. Evropska unija otvara svoj ustavni i politički sistem institucijama direktne demokratije i sve više se kreće od konsocijacijske demokratije ka participativnoj demokratiji. Ostali autori se na ovu teoriju reflektuju da bi mogli kritikovati neke aspekte evolucije unutar institucionalne Unije okvira, posebno rastuću moć EP-a, koji bi, u njihovim očima, mogao ugroziti legitimitet Unije.³³

U ovom članku tvrdili smo da, gotovo bez obzira na ideologiju različitih političkih stranaka i stoga u djelimičnom kontrastu sa naučnom literaturom koja krivi populističke i suverenističke stranke za porast euroskepticizma, promjene u stavovima elita više su posljedica krize. i teškog procesa konsolidacije institucionalnog okvira EU nego ovog promjenjivog političkog pejzaža. Uprkos „federalnom zaokretu“ koji je impresioniran usvajanjem Lisabonskog ugovora, korozija koje su nadnacionalne institucije EU akumulisale u prethodnoj fazi i negativan uticaj krize evra i izbegličke krize na njihovo funkcionisanje usloveli su pogoršanje kapaciteta domaćih elita da važne probleme rješavaju sklapanjem radnih kompromisa među sobom. Naš pregled recentne literature o evropskom elitnom sistemu potvrđuje da su povjerenje u institucije EU i zadovoljstvo demokratijom EU – iako još uvijek značajno – nedavno oslabili i, prije svega, nisu

³³ Heidrun Abromeit, ured. *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity* (New York: Berghahn Books, 1998); Dimitris Chrysochoou, „Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?“, *West European Politics*, 17, 4 (1994): 1–14; Dimitris Chrysochoou, *Democracy in the European Union* (London-New York: Tauris, 1998); Alexander Warleigh, „Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification“, *West European Politics*, 21, 3 (1998): 1–18.

jasno usklađeni s drugim (u prošlosti tipičnim) predispozicijama za sve bližu Unija. Dok neki evropski političari zadržavaju vjeru u “elitni dizajn” nadnacionalnog entiteta zasnovanog na konsocijacijskim praksama i međusobnom povjerenju, drugi zadržavaju pro-EU stav dok okrivljuju EU za nedavnu migrantsku krizu, izražavajući nezadovoljstvo njenim institucionalnim učinkom i posljedično poričući svoje podrška svakoj ideji podjele tereta. U ovom sve politiziranijem evropskom kontekstu, slijediti institucionalni dizajn koji potkopava konsocijacijske crte Unije i približava je većinskom modelu demokracije – bilo federalne parlamentarne ili federalne predsjedničke varijante – vjerojatno bi bilo pogrešno (kako je to ustanovila i Evropska komisija 2017).

LITERATURA:

- Abromeit, Heidrun, ured. *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York: Berghahn Books, 1998.
- Lijphart, Arend. „Consociational Democracy”, in *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, ured. Kenneth McRae, 79-89. Toronto: McClelland and Stewart, 1974.
- Bogaards, Matthijs. „The Favourable Factors for Consociational Democracy: A Review”, *European Journal of Political Research*, 33, 4 (1998): 475–496.
- Brack, Nathalie, Olivier Costa. „Democracy in Parliament vs. Democracy Through Parliament. Defining the Rules of the Game in the European Parliament“, *Journal of Legislative Studies*, 24, 1 (2018): 51– 71.
- Chryssochoou, Dimitris. *Democracy in the European Union*. London-New York: Tauris, 1998.
- Chryssochoou, Dimitris. „Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?“, *West European Politics*, 17, 4 (1994): 1–14.
- Costa, Olivier, Paul Magnette. „The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment“, *West European Politics*, 26, 3 (2003): 1–18.
- Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987.
- Héritier, Adrienne. *Policy-Making and Diversity in Europe, Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Hix, Simon. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- Jančić, Davor. „The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue“, *Common Market Law Review*, 52, 4 (2015): 939– 976.

- Kerr, Michael. *Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon*. Dublin: Irish Academic Press, 2006.
- Lijphart, Arend. „Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy*, 15, 2 (2004): 96-109.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend. *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1985.
- Matthew, Joseph Gabel. „The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union“, *Comparative Politics*, 30, 4 (2018): 463– 475.
- McGarry, John, Brendan O’Leary. *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Oxford: Blackwell, 1995.
- O’Leary, Brendan. „Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments“, u *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ured. Sid Noel JR, 3–43. Montreal: McGill-Queen’s Press, 2005.
- Piattoni, Simona, Luca Verzichelli. „Revisiting Transnational European Consociationalism: The European Union A Decade After Lisbon“, *Swiss Political Science Review*, 25, 4 (2019): 498–518.
- Schimmelfennig, Frank. „European Integration (theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises“, *Journal of European Public Policy*, 25, 7 (2018): 969– 989.
- Van Schendelen, Rinus. „The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms”, *Acta Politica*, 19, 1 (1984): 19–49.
- Warleigh, Alexander. „Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification“, *West European Politics*, 21, 3 (1998): 1–18.
- Weiler, Joseph H.H., Ulrich R. Haltern and Franz C Mayer. „European Democracy and its Critique“, *West European Politics*, 18, 3 (1995): 4–39.

TESTING THE THEORY OF AREND LIPHART IN THE LEGAL AND POLITICAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

Davor Trlin³⁴

International Burch University, Faculty of Economic and Social Sciences

Summary: In this paper, the author analyzes the constitutional and political system of the European Union, as a form of integration of states with an applied democratic political regime. The first goal of the paper is to explain the legal nature of the European Union (is it an international organization, federation or confederation...) and which model of democracy is applied in the European Union. In this paper, I will label the European Union as a confederation and give arguments for that position. Also, I will test Arend Lijphart's opinion that the European Union applied consociational democracy. I will compare my findings with other progressive forms of federalism in the world (United States of America, Germany, Austria and Switzerland). The second goal of the paper is to analyze how democracy and federalism overlap and complement each other and what are the reasons for the state/forms of association of states to accept one form. The principles of consociation and federalism are sometimes mixed, so that the application of the mechanism of consociation democracy brings the view that a state is not a federation (and therefore not a state), but a form of association of states. In this paper is offered a comprehensive interpretation of the European Union as a new form of consociation (which we can call an interstate consociation), different from classic federal and unitary consociations.

Keywords: European Union, democracy, consociation, democratic deficit, federalism.

³⁴ Assistant professor, PhD, e-mail: davor.trlin@ibu.edu.ba