



**Izdavač**

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165

**Za izdavača**

prof. dr Ilija Vujačić

**Uredili**

Slobodan Samardžić  
Ivana Radić Milosavljević

**Dizajn i prelom**

Biljana Živojinović

**Lektura i korektura**

Olivera Veličković

**Recenzenti**

prof. dr Radovan Vukadinović  
Miša Đurković, viši naučni saradnik

**Tiraž**

300 primeraka

**Štampa**

Čigoja štampa

ISBN 978-86-84031-67-1

# EVROPSKI GRAĐANIN U VREMENU KRIZE

ZBORNİK RADOVA SA NAUČNOG SKUPA  
„EVROPSKI GRAĐANIN U VREMENU KRIZE:  
IZBOR IZMEĐU EU I DRŽAVE ČLANICE KAO LAŽNA DILEMA“

PRIREDILI:  
SLOBODAN SAMARDŽIĆ I IVANA RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ

Ovaj zbornik rezultat je projekta *Žan Mone modul – Ustavna politika Evropske unije*, koji sprovodi Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu uz podršku *Jean Monnet* programa Evropske komisije.

Prilozi autora sa Fakulteta političkih nauka deo su njihovih istraživanja na projektu *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Ovo ministarstvo je sufinansiralo izdavanje ovog zbornika.

---

# S A D R Ž A J

---

## **Slobodan Samardžić**

Predgovor ..... 7

## **I DEO ► Sistemsko mesto građanina Evropske unije**

### **Vesna Knežević-Predić**

Institut građanstva i njegovo mesto u pravnom poretku  
Evropske unije ..... 13

### **Jelena Čeranić**

Mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU  
na osnovu Ugovora iz Lisabona ..... 41

## **II DEO ► Kriza i građanstvo Evropske unije**

### **Slobodan Samardžić**

Evropska unija nije građansko društvo – ispitivanje kategorije  
građanstva u sistemu Evropske unije ..... 59

### **Radmila Nakarada**

Nemoć građana Evropske unije ..... 83

### **Bojan Kovačević**

Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji ..... 97

## **III DEO ► Problemi demokratije i predstavljanja građana u Evropskoj uniji**

### **Maja Kovačević**

Evropski građani i finansijska kriza: izazovi političkog predstavljanja  
u tehnokratizovanoj integraciji ..... 127

|   |     |
|---|-----|
| <b>Zoran Čupić</b>  |     |
| Građanstvo EU i evropske stranke – <i>aller-retour</i> .....                            | 145 |
| <b>Jovana Marović</b>   |     |
| Aktivno građanstvo kao preduslov za razvoj demokratije<br>u Evropskoj uniji .....       | 163 |
| <b>Ivana Radić Milosavljević</b>  |     |
| Demokratija kao pokretač evropske integracije .....                                     | 175 |
| <br>  |     |
| <b>IV DEO ► Savremeni izazovi, ideje i dileme evropskog<br/>građanstva</b>              |     |
| <br>  |     |
| <b>Milorad Stupar</b>   |     |
| „Jezgro” i „periferija”: ideja evropskog građanina posle<br>Lisabonskog sporazuma ..... | 193 |
| <b>Bogdana Koljević</b>   |     |
| Radikalna levica i rehabilitacija pojma evropskog građanstva .....                      | 203 |
| <b>Sanja Ivić</b>   |     |
| Savremeni izazovi građanstvu Evropske unije .....                                       | 215 |
| <b>Senka D. Pavlović</b>  |     |
| Evropski kulturni identitet: amalgam nekonzistentnih zamisli .....                      | 233 |
| <br>  |     |
| <b>Beleška o autorima</b> .....   | 251 |

## PREDGOVOR

Zbornik koji je pred čitaocima proizašao je iz rada naučne konferencije „Evropski građanin u vremenu krize: izbor između EU i države članice kao lažna dilema”, održane na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu 26. juna 2013. godine. Konferencija je održana kao deo projekta Fakulteta političkih nauka *Žan Mone modul – Ustavna politika EU*, koji je finansijski podržala Evropska komisija iz programa *Lifelong Learning*, potprogram *Jean Monnet*. Pored toga, izdavanje zbornika podržalo je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja direktnim finansijskim doprinosom istraživačima Fakulteta političkih nauka kroz projekat *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*.

U okviru programa Evropskih studija, Fakultet političkih nauka, pored ostalih pitanja, nastoji da izučava savremene dileme evropske ustavnosti i ide u korak sa najznačajnijim evropskim naučnim i obrazovnim institucijama u domenu evropskih studija. Naučna konferencija, čijem radu su doprineli istraživači jednog broja fakulteta i instituta iz Srbije i regiona, i čija izlaganja su pretočena u članke u ovom zborniku, upravo predstavlja deo tih napora.

Evropska unija je 2013. godinu označila „Evropskom godinom građana” povodom obeležavanja dvadeset godina od uvođenja koncepta evropskog građanstva u Ugovor iz Maastrichta (1993). Konferencija je stoga bila prilika da se iz ugla različitih naučnih disciplina ponudi utemeljena ocena dometa koncepta evropskog građanstva, posebno u vremenu krize u kojem se EU danas nalazi. Takođe, konferencija je trebalo da doprinese da se u Srbiji, ali i regionu, podstakne naučna rasprava i istraživanje različitih konceptata ustavnosti, a posebno ideje građanstva unutar jedne nedržavne, nadnacionalne zajednice.

Uvođenje koncepta i prava građanstva EU u osnivačke ugovore Evropske unije i Evropske zajednice pre dvadeset godina podstaklo je velika pozitivna očekivanja. Pored nove zajedničke spoljne politike i bezbednosti, kao i saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, građanstvo EU bilo je značajan element nastajuće političke unije. Posle ekonomske integracije bilo je logično, tj. saglasno unutrašnjoj logici integracije, da se pređe na deklarisanu izgradnju političke zajednice evropskih država i građana. Posle dvadeset godina može se konstatovati veoma skroman napredak u navedenom procesu.

Svojevrsan izazov ideji građanstva, a naročito položaju evropskog građanina predstavlja današnja kriza u kojoj se Evropska unija našla. Kriza je otvorila čitav niz pitanja na koja važeći ugovorni koncept građanstva nije odgovorio. Još pre 2005. godine, kada su građani Francuske i Holandije odbili da prihvate novi

Ugovor o ustavu Evrope, u vazduhu je visilo pitanje o sve većoj razlici između velikog broja poslova koje su institucije EU obavljale za njihove korisnike (građane, fizička i pravna lica), s jedne strane, i sve manjeg uticaja na te institucije od strane građana, s druge. Kriza ekonomske i monetarne unije od 2008. godine ovo je pitanje krajnje zaoštrila budući da je način rešavanja krize smešten u prostore daleko od očiju javnosti. Poredak EU postao je krajnje otuđen od građana.

Ovim povodom, i vremenski zgušnjuto, na dnevni red su došla sva klasična pitanja političkog poretka: odnos pojedinca i poretka, osnovi njegove lojalnosti prema poretku, osnovi opravdavanja poretka pred pojedincem, pitanje kontrole instanci javnog upravljanja, učešće u javnom životu, pa čak i pitanja koja zadiru u smisao postojanja Evropske unije kao, recimo – zašto smo zajedno u EU, postoje li uopšte Evropljani kao politička kategorija i slično. Ali, nedovršenost EU kao političke zajednice, posebno ugovorno skroman obim prava građanstva EU, uslovili su da se ova i slična pitanja unutar EU postavljaju na nacionalno diferencirani način. Možda ne na 28 različitih načina, ali svakako na prepoznatljive načine krizom više i krizom manje pogođenih zemalja ili grupa zemalja. Kriza je podstakla proces renacionalizacije, ne samo kao reakciju pojedinaca-građana Unije već i u vidu ponašanja vlada država članica u traganju za rešenjima. Umesto opšteevropske građanske solidarnosti raste međusobna podozrivost među građanima Unije povodom načina na koji se kriza rešava. Novi mehanizmi rešavanja krize uspostavljeni odgovarajućim ugovorima i odlukama – ugovorima o stabilizaciji (fiskalna unija) i stabilizacionom mehanizmu, odlukom o osnivanju bankarske unije i pratećom legislativom – izazivaju sumnje u pogledu nacionalno raspoređenih koristi i gubitaka. Kao opšti rezultat, građani Unije udaljuju se jedni od drugih na evropskom a ponovo zbližavaju na nacionalnom planu.

Ovi procesi imaju opšteevropske negativne učinke. Nije, dakle, reč samo o državama članicama EU, već i o drugim evropskim državama. Kada je pre dvadeset godina ustanovljen ugovorni koncept građanstva EU, kolokvijalno je bio prihvaćen kao koncept *evropskog građanstva*. Bilo je to sasvim u skladu sa uvreženim mišljenjem da EU kao tvorevina mira i prosperiteta deluje kao uzor za postepeno uspostavljanje opšteevropskog poretka na osnovu dobrovoljnog pristupanja svih evropskih država (sem Rusije, iz razumljivih geografskih i geopolitičkih razloga). Panevropska ideja Unije kao Evrope uticala je snagom nekadašnjeg primera na ideju građanstva EU kao evropskog građanstva. Danas vidimo da je ova ideja i u okviru same EU suočena sa krizom perspektive, što nesumnjivo ostavlja posledice i na njenu panevropsku dimenziju. Njeno uspešno obnavljanje u samoj Uniji direktno zavisi od načina i tempa rešavanja tekuće krize, što je za sada proces neizvesnog ishoda. Ali, nezavisno od toga, unutrašnja događanja u EU značajna su za ceo svet, pa utoliko još značajnija za ostatak



Evrope. Iz tog osnovnog razloga ona se moraju pažljivo pratiti i analizirati, čemu nauka iz oblasti evropskih studija mora dati odlučujući doprinos.

Otuda i ovaj zbornik, koji nastavlja aktivnosti prethodne konferencije i pratećeg zbornika posvećenih Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (*Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013). Ovaj zbornik sadrži članke trinaest autora koji sa različitih stanovišta postavljaju pitanja i analiziraju probleme građanstva u EU u kontekstu savremene krize. Zbornik je podeljen u tematska poglavlja u okviru kojih je vođena naučna rasprava o građanstvu u Evropskoj uniji. Priređivači ovom prilikom izražavaju zahvalnost učesnicima konferencije koji su svoje priloge priredili za objavljivanje.

U Beogradu, 24. decembra 2013.

*Slobodan Samardžić*



---

I D E O

**SISTEMSKO MESTO  
GRAĐANINA EVROPSKE  
UNIJE**

---



**Vesna Knežević-Predić**

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

## **INSTITUT GRAĐANSTVA I NJEGOVO MESTO U PRAVNOM PORETKU EVROPSKE UNIJE**

*Apstrakt.* U nameri da predstavimo osnovne karakteristike ovog instituta i njegovog mesta u pravnom poretku EU, najpre ćemo se bliže pozabaviti njegovim nastankom i evolucijom. Potom ćemo izložiti pravila primarnog prava i ukazati na sekundarnu legislativu, iz kojih proističu pravila koja ga tvore. U trećem delu potražićemo odgovor na pitanje kako subjekti prava EU shvataju ovaj institut u situaciji kada postoji spor između njih i kako Sud pravde odgovara na njihov zahtev da presudi šta jeste, a šta nije u skladu sa pravom EU. Verujemo da će takav pristup omogućiti da pokažemo kako se institut građanstva, zahvaljujući ogromnim delom sudskoj praksi, razvio u autonoman institut koji doprinosi specifičnoj dinamici razvoja prava EU.

*Ključne reči:* građanstvo EU, pravni poredak EU, Sud pravde EU, sudska praksa, pravo EU

*Abstract.* In an intention to present the basic features of citizenship and its place in the EU's legal system we first look into its establishment and evolution. Then, we present the sources of primary and secondary law where rules which regulate this institute are found. In the third part, we search for the answers to the question of how the EU law subjects understand this institute in situations of dispute among them as well as to the question of how the Court of Justice responds to their applications. We believe that such an approach would allow us to show how the EU citizenship has developed, largely through the cases before the Court, into an autonomous institute which contribute to the specific dynamics of the EU law development.

*Key words:* EU citizenship, EU legal system, Court of Justice, EU case law, EU law

## Uvod

Kada se, kao sastavni deo projekta osnivanja toliko željene i dugo čekane Evropske unije (u daljem tekstu EU), pojavilo i građanstvo (*citizenship*) EU činilo se da su najsmeliji snovi evropskih federalista postali java, ili su bar blizu da to postanu.<sup>1</sup> Činilo se da je ideji i pokretu ujedinjenja Evrope konačno uspeo da prekine pupčanu vrpcu između fizičkog lica i države i da, štaviše, redefiniše odnos pripadnosti i zavisnosti fizičkog lica tako što će ona sama zauzeti mesto suverena, odnosno države. Polet i optimizam, sa jedne strane, a otpor i neverica, sa druge, trajali su, međutim, veoma kratko. Već prvo čitanje osnivačkih ugovora (ugovor o osnivanju EU i ugovor o osnivanju Evropske zajednice, u daljem tekstu EZ), kako su izmenjeni i dopunjeni Ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine, pokazali su da evropske integracije nisu učinile sudbonosni iskorak iz koncepta međunarodne organizacije.<sup>2</sup> EZ, a, u to doba, preko njih i zbog njih i EU, bitno su se razlikovale od svih postojećih oblika trajnog organizovanja država na međunarodnom planu. Zato su, uostalom, i ponele naziv nadržavnih, nadržavnih, nadnacionalnih.<sup>3</sup> Ali su ipak, između ostalog i zbog čvrste veze između država i fizičkog lica, državljanstva, ostale međunarodne organizacije. Jer, građanstvo, kako je dizajnirano Ugovorom iz Mاستrihta, nije trebalo da ugrozi, a kamoli zameni državljanstvo država članica.

Tek što su unionisti odahnuli, građanstvo EU počelo je da pokazuje neke karakteristike koje oni nisu očekivali, niti im se nadali.<sup>4</sup> Kako u pogledu svoje

- 
- 1 Ovaj autor se sa setom priseća burnih rasprava u tada relativno uskim krugovima poslanika komunitarnog prava o tome kako valja prevesti termin *citizenship* na naš jezik: kao državljanstvo ili građanstvo. Prevladao je, sa pravom, termin građanstvo.
  - 2 Ovi i drugi osnivački ugovori, uključujući tu i Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, dostupni su na <http://europa.eu/eu-law/treaties>
  - 3 Odlikama nadržavnosti EU smatraju se njene sledeće karakteristike, kumulativno uzete: odluke obavezujućeg karaktera donose institucije u kojima nisu predstavljene države (Evropska komisija i Evropski parlament); u institucijama u kojima jesu predstavljene države odluke se donose većinom, a obavezuju sve države članice (Evropski savet i Savet ministara, gde je većinsko odlučivanje pravilo), a obavezuju sve države članice; odluke su obavezujuće, neke od njih ne samo za države i institucije, već i za fizička i pravna lica (regulative, odluke); obavezna pravosudna kontrola izvršenja obaveza koje proističu iz prava EU.
  - 4 Termin „unionisti“ upotrebljen je ovde da označi zastupnike ideje da EU treba da ojača svoje članice, a koji se protive jačanju nadržavnih elemenata u njenoj strukturi. Kao što je to, uostalom, slučaj i sa u teoriji uobičajenim nazivom za pristalice jačanja integracija, „federaliste“, krug poslanika nije unapred i jednom zauvek dat. Štaviše, on varira ne samo u vremenu (*ratione temporis*), već i s obzirom na materiju o kojoj je reč (*ratione materiae*).

pravne prirode, tako i u pogledu domašaja njegove pravne sadržine. U nameri da predstavimo osnovne karakteristike ovog instituta i njegovog mesta u pravnom poretku EU, najpre ćemo se bliže pozabaviti njegovim nastankom i evolucijom. Potom ćemo izložiti pravila primarnog prava i ukazati na sekundarnu legislativu iz kojih proističu pravila koja ga tvore. U trećem delu potražićemo odgovor na pitanje kako subjekti prava EU shvataju ovaj institut u situaciji kada postoji spor između njih i kako Sud pravde odgovara na njihov zahtev da presudi šta jeste, a šta nije u skladu sa pravom EU.<sup>5</sup> Verujemo da će takav pristup omogućiti da pokažemo kako se institut građanstva, zahvaljujući ogromnim delom sudskoj praksi, razvio u autonoman institut koji doprinosi specifičnoj dinamici razvoja prava EU.

### **Građanstvo EU kao ideja i proces njegove institucionalizacije: od slobode zapošljavanja rudara do građanstva EU**

Koreni instituta građanstva su, smatra se, veoma duboki i ekonomske su prirode. Oni sežu sve do pregovora o formiranju prve EZ, Evropske zajednice za uglj i čelik 50-ih godina prošlog veka. Zahvaljujući tome što je primarni cilj italijanskih pregovarača bio da omoguće slobodan „izvoz viška radne snage”<sup>6</sup>, kojom je tradicionalno i u izobilju Italija raspolagala, kao i odsustvo ozbiljnog otpora drugih država, u Ugovoru o osnivanju naći će se član 69 kojim države članice preuzimaju obavezu da uklone sva ograničenja zasnovana na državljanstvu u zapošljavanju radnika u industriji uglja i čelika, osim onih koji se odnose na zdravstvenu i javnu politiku. Kako je usvajanje potrebnih implementacionih mera ostavljeno državama članicama, u implementaciji ovih odredaba nije se daleko odmaklo. To iskustvo će navesti države članice da u Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) stvari postave drugačije.

Najpre, oni će formulisati pravo na slobodu kretanja radnika kao jednu od fundamentalnih sloboda unutrašnjeg tržišta i to kao pravo radnika da prihvati učinjenu ponudu za zaposlenje, da se u tom cilju slobodno kreće po teritoriji država članica, kao i da se nastani na teritoriji države u kojoj je zaposlen ili ako

---

5 Evropska unija danas raspolaže razvijenim pravosudnim sistemom koji, pod nazivom Sud pravde Evropske unije, uključuje Sud pravde, Sud opšte nadležnosti i Tribunal za službeničke sporove. Ne sporeći značaj jurisprudencije Suda opšte nadležnosti i Tribunala, mi ćemo se u ovom radu usredsrediti na presude Suda pravde iz dva osnovna razloga. Prvo, nesumnjivo najznačajnije presude donete su u postupku pribavljanja odluke o prethodnom pitanju koje je u njegovoj nadležnosti. I, drugo, Sud pravde deluje i kao poslednja instanca u postupcima koji se vode pred Sudom opšte nadležnosti.

6 Henry Lowell Mason, *The European Coal and Steel community: Experiment in Supranationalism*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1955, p. 5.

je prethodno bio zaposlen na njenoj teritoriji.<sup>7</sup> Ovo pravo nisu mogla uživati lica zaposlena u javnim službama, a država je mogla ograničiti slobodu kretanja pozivajući se na javnu politiku, zdravlje i razloge bezbednosti. Ali je donošenje implementacionih mera povereno institucijama EEZ, sa Komisijom kao predlagачem. Gorljivim zastupnicima slobode kretanja zasmatala je činjenica da je Ugovor predvideo tranzicioni period koji se završavao 1. januara 1970. godine. Pokazalo se bespotrebno, jer su odredbe implementirane pre roka, do 15. oktobra 1968. godine. Zvaničnici EEZ prepoznaće značaj ovog postignuća. Tako će Valter Halštajn (Walter Hallstein), inače prvi predsednik Komisije, reći da su njegovi efekti po „konstitucionalnu politiku nemerljivi” i zapitati se: „Da li oni dosežu do početka zajedničkog evropskog građanstva?”<sup>8</sup> Lionelo Levi Sandri (Lionello Levi Sandri), tadašnji potpredsednik, otići će korak dalje i oceniti da je reč o „početnom obliku – još uvek embrionalnom i nesavršenom – evropskog građanstva”.<sup>9</sup>

Razgovori o uvođenju instituta građanstva počinju već sa prvim proširenjem članstva EZ – Velika Britanija, Irska, Danska – i šefovi država i vlada usvajaju 1973. godine izveštaj o evropskom identitetu. Naredne godine, u Parizu, formiraju radnu grupu sa zadatkom da ispita uslove pod kojima bi se državljanima država članica mogla priznati posebna prava kao članovima Zajednice.<sup>10</sup> Osnivaju i radnu grupu da prouči mogućnost uvođenja zajedničkih pasoša, a italijanska delegacija predlaže da se ispituju uslovi i rokovi za uvođenje građanstva državljanima država članica.<sup>11</sup> Belgijski premijer Leo Tindemans dobio je zadatak da razmotri predloge i on će svoj izveštaj objaviti u decembru 1975. godine. Tindemans će ukazati na potrebu da se EZ približi građanima i sa tim u vezi pokrenuti pitanje demokratskog deficita.<sup>12</sup> Jedan drugi Tindemansov predlog privući će mnogo veću pažnju i baciti u zasenak ostala pitanja, a to je ideja o „Evropi u dve brzine”, ideji da se „korske” članice brže integrišu u odnosu na ostale. Ona će, kažu, doprineti i da Tindemansov izveštaj bude stavljen *ad acta*.

Paralelno sa Tindemansovim radom, na pitanju građanstva radi i Evropska komisija. Te iste, 1975. godine, Komisija će predstaviti svoj izveštaj „Prema

7 Član 48 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.

8 Walter Hallstein, *Europe in the Making*, Allen and Unwin, London, 1972, pp. 173–174.

9 Lionello Levi Sandri, “Free Movement of Workers in the European Community”, *Bulletin EC 11/68*, Brussels, Commission of the European Communities, 1968, p. 6.

10 Bulletin EC 12-1974, tačka 1104, stav 11 i 12.

11 “Towards European Citizenship”, *Bulletin EC Supplement 7/75*, 1975, str. 28.

12 Leo Tindemans, “European Union, Report to the European Council, Tindemans Report”, *Bulletin EC 1/76*, 1976, p. 26.



evropskom građanstvu”, u kome, *inter alia*, elaborira ideju o uvođenju jedinstvenih pasoša, kao i ideju o ustanovljavanju prava glasa i uslovima za rad u javnim službama državljanima država članica na teritoriji drugih članica.<sup>13</sup> Izveštaj polazi od stava da se državljani drugih država članica automatski izjednače sa sopstvenim državljanima. Koncept građanstva će podržati Evropski parlament i Nemačka, Komisija će podneti predlog direktive o pravu na naseljavanje. Ipak, te inicijative neće uspeti da kumuliraju potrebnu većinu u Savetu. Značajan iskorak u tom pogledu pokušaće da napravi Evropski parlament. Član 3 Ugovora o osnivanju Evropske unije, čiji je nacrt Parlament usvojio 1984. godine, propisuje da su „građani država članica *ipso facto* građani Unije. Građanstvo Unije je zavisno od građanstva države članice; ono se ne može nezavisno steći ili izgubiti. Građani Unije učestvuju u političkom životu Unije na načine koji su propisani Ugovorom, uživaju prava koja im daje pravni sistem Unije i podvrgnuti su njenom pravu”.<sup>14</sup>

Kao što je poznato, ovaj nacrt nije uspeo da preraste u obavezujući ugovor. Ali je uspeo da podstakne razmišljanja o reviziji osnivačkih ugovora. Jer, sama EZ se menjala. Komisija će 1986. godine objaviti čuvenu „Belu knjigu”, sveobuhvatan plan mera o dovršavanju unutrašnjeg tržišta. Jedan od proklamovanih ciljeva bio je obezbeđenje slobode kretanja i nastanjivanja za sve državljane država članica unutar granica EZ, nezavisno od njihovog učešća u ekonomskim aktivnostima. Drugim rečima, svim državljanima država članica, a ne samo zaposlenicima. Potpisuje se Šengenski sporazum, koji za cilj ima uklanjanje granica između svojih potpisnica. Iako će Jedinствeni evropski akt, kojim su revidirani ugovori o evropskim zajednicama, „pozakoniti” najveći deo Bele knjige, za odredbe o državljanstvu mesta neće biti. Ali tradicionalni zastupnici ovog koncepta – Italija, Komisija i Parlament – ojačaće svoje redove, a i dramatične promene u međunarodnim odnosima će im ići naruku. Njima će se, naime, pridružiti najpre Španija i Portugal, čijim državljanima je uživanje slobode kretanja i nastanjivanja sledovalo tek po isteku tranzicionog perioda. Jačanje prava stanovnika unutar granica Unije počinje da se doživljava kao jedan od lekova za demokratski deficit. A pad Berlinskog zida podstiče Miterana i Kola da predlože da se, uporedo sa Međuvladinom konferencijom o monetarnoj uniji, sazove druga međuvladina konferencija o političkoj uniji.<sup>15</sup> Oni će se založiti za prihvatanje i širenje koncepta građanstva EZ i posebnih prava u korist građana

---

13 *Bulletin EC 7/8-1975*, tačka 1303.

14 “Resolution on the draft Treaty Establishing the European Union”, European Parliament, OJ C 77, 19 March, 1984.

15 „Memorandum”, 10. april 1990.

Unije.<sup>16</sup> Uprkos protivljenju britanske vlade, donosi se odluka o sazivanju i druge međuvladine konferencije o političkoj uniji i evropskom građanstvu, a misiju formulisanja predloga na sebe preuzima gorljivi zagovornik instituta – Španija.<sup>17</sup> Iako će njen originalni predlog doživeti ozbiljne redukcije, institut građanstva će naći svoje mesto u nacrtu ugovora, oko koga je postignuta saglasnost u ranim časovima 11. decembra u Maastrichtu.

### **Pravna priroda i sadržina građanstva: građanstvo u primarnom i sekundarnom pravu**

Iako artikulisano već 70-ih godina dvadesetog veka, građanstvo se kao pravni institut u primarnom pravu – osnivačkim ugovorima – javlja, kako smo rekli, tek sa izmenama i dopunama osnivačkih ugovora EZ koje su usvojene Ugovorom iz Maastrichta. Odredbe o građanstvu Unije smeštene su ne u Ugovor o osnivanju Unije, već u Ugovor o osnivanju EZ i to u poseban Deo drugi. Korpus relevantnih odredaba otvarao je član 17 Ugovora o EZ koji je propisivao: „Ovim se ustanovljava građanstvo Evropske unije. Svako lice koje ima državljanstvo države članice je građanin Evropske unije.”

Iz slova Ugovora jasno je proisticalo da građanstvo nije institut koji zamenjuje ili anulira institut državljanstva, već da se ono, naprotiv, temelji na državljanstvu država članica, zavisi od državljanstva država članica: nema građanstva EU bez državljanstva države članice. Drugim rečima, da je građanstvo izveden, derivativan institut. Iako se podrazumevalo da državljanstvo – uslovi sticanja i prestanka državljanstva – ostaje u nadležnosti država članica, one su ipak, uz Ugovor o Evropskoj uniji, usvojile Deklaraciju o državljanstvu država članica kojom kažu:

„Konferencija proglašava da će, gde god se u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice pominje državljanin države članice, pitanje da li pojedinac poseduje državljanstvo države članice biti rešeno isključivo prema nacionalnom pravu države o kojoj je reč. Država članica može saopštiti, informisanja radi, koja se lica imaju smatrati njenim državljanima za potrebe Zajednice putem

---

16 „Memorandum”, 15. april 1990.

17 O toku pregovora koji će dovesti do nacrtu odredaba o građanstvu Unije videti, e.g. Colette Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations to Create the European Union*, Garland, New York, 1995. Šire o razvoju koncepta videti Siofra O’Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer Law International, The Hague, 1996; za kraći ali sadržajan pregled videti Willem Maas, *The Evolution of EU Citizenship*, Memo for Princeton workshop on The State of the European Union, Volume 16, September 2005. Dostupno na: <http://www.princeton.edu/~snezbuier/Maas%20Memo.pdf> (Pristupljeno 15.9.2013)

deklaracije deponovane kod Predsedništva i može svaku takvu deklaraciju ispraviti uvek kada je to potrebno.”<sup>18</sup>

Pod uticajem uverenja da je građanstvo EU jedan od razloga zbog kojeg je na prvom referendumu u Danskoj Ugovor isprva odbijen, države članice će već pri prvoj reviziji osnivačkih ugovora, Ugovorom iz Amsterdama, arsenal primarnog prava obogatiti sledećom rečenicom koja je uneta u član 17 Ugovora o EZ: „Građanstvo Unije dopunjava i ne zamenjuje nacionalno državljanstvo”.

Potonja evolucija primarnog prava – Ugovor iz Nice, ali i Ugovor iz Lisabona – zadržaće ove formulacije u celini. To je dodatno navelo značajan deo doktrine da zaključi da je građanstvo EU ne samo izveden već i zavisn pojam. A ta izvedenost i zavisnost građanstva, primetiće, uzrokuje značajna odstupanja od nekih bazičnih principa prava EU, kao što je, na primer, zabrana diskriminacije: „Stoga, dva zaključka proističu iz čl. 17 UEZ: sa jedne strane, Unija ni na koji način ne interveniše u proces identifikacije svojih građana, a, sa druge strane, s obzirom na to da svaka država članica sama utvrđuje uslove za pristup svom državljanstvu, i kao posledica toga evropskom građanstvu, neizbežno je da postoje nejednakosti u pristupanju.”<sup>19</sup>

Član 17.2 Ugovora o EZ propisivao je da građani Unije uživaju prava koja su im ugovorom poverena i da imaju obaveze koje im Ugovor propisuje, a potom su sledila prava koja ulaze u korpus građanstva: pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja (član 18); pravo na učešće u izborima za Evropski parlament i lokalni parlament i to kako pravo da bira/glasa, tako i pravo da bude biran (član 19); pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu (član 19) i pravo peticije Evropskom parlamentu i pravo obraćanja Ombudsmanu (član 20). Ugovor iz Amsterdama obogatio je korpus prava građana pravom da pišu bilo kojoj instituciji ili telu EU na jednom od službenih jezika i da dobiju odgovor na tom jeziku (član 21 Ugovora o EZ).

Kada je o Ugovoru iz Lisabona reč, on najvećim delom preuzima već postojeća rešenja: institut građanstva ostaje materija regulisanja sukcesora Ugovora o EZ, Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), korpus prava koje UFEU izričito pominje nije promenjen. Ipak, nekim se izmenama nije moglo odoleti.

Ovoga puta države članice našle su za shodno da značajan broj odredaba Ugovora o EU (UEU) posvete građanstvu. Tako u Naslovu II, „Odredbe o

---

18 Uz to, a za svaki slučaj, Evropski savet će u Edinburgu, 11. i 12. decembra 1992, izjaviti da odredbe Ugovora o EZ o građanstvu „ni na koji način ne zauzimaju položaj nacionalnog državljanstva”, ponavljajući da pitanje da li neko lice ima državljanstvo članice ostaje u domenu njenog nacionalnog prava.

19 Marie-José Garot, *European Citizenship: 15 Years after the Maastricht Treaty*, IE WPD06-07, str. 10. Dostupno na: [http://www.researchgate.net/publication/228309211\\_European\\_Citizenship\\_15\\_Years\\_After\\_the\\_Maastricht\\_Treaty](http://www.researchgate.net/publication/228309211_European_Citizenship_15_Years_After_the_Maastricht_Treaty) (Pristupljeno 15.9.2013)

demokratskim principima”, u članu 9 tvorcima ugovora obavezuju Uniju da u svim svojim aktivnostima poštuje princip jednakosti građana i garantuje građanima jednaku pažnju svih institucija, tela, službi i agencija Unije. Svaki državljanin države članice, stoji već na ovom mestu, biće građanin Unije, a građanstvo dopunjuje i ne zamenjuje državljanstvo država članica. U narednom članu, koji je posvećen predstavničkoj demokratiji kao principu na kojem počiva Unija, tvorcima ugovora ukazuju da njen prvi stub predstavljaju građani direktno zastupljeni u Evropskom parlamentu, dok drugi počiva na predstavljanju država u Evropskom savetu i Savetu ministara. Stav 3 garantuje svakom građaninu pravo na učešće u demokratskom životu Unije, u kojoj će proces odlučivanja biti otvoren i blizu građanima u meri u kojoj je to moguće. Član 11.1 obavezuje institucije da na adekvatan način pruže građanima i predstavničkim udruženjima mogućnost da obznanе svoje stavove i razmene mišljenja u svim oblastima delovanja Unije. Na kraju, ali nikako najmanje važno, tu je novi institut, institut građanske inicijative. Najmanje milion građana koji su državljani značajnog broja država članica može pokrenuti inicijativu kojom pozivaju Evropsku komisiju da, u granicama svojih ovlašćenja, podnesu predlog o pitanjima za koje građani smatraju da je neophodno urediti pravnim aktom Unije kako bi se implementirale odredbe UEU i UFEU. Evropskom parlamentu i Savetu povereno je da u redovnom zakonodavnom postupku usvoje adekvatnu sekundarnu legislativu koja će precizirati pravnu proceduru i uslove za sprovođenje građanske inicijative (čl. 11.4). Godine 2011. doneta je Regulativa (EU) No 211/2011, koja se primenjuje od 1. aprila 2012. godine, koja propisuje relevantna pravila i procedure.

Kako rekosmo, glavnina odredaba o građanstvu EU sabrana je u UFEU. One su grupisane u Delu dva pod zajedničkim naslovom sa zabranom diskriminacije, „Nediskriminacija i građanstvo Unije”. Prvi član posvećen građanstvu, član 20, zapravo je sukcesor člana 17 UEZ: on ponavlja odredbu o građanstvu kao izvedenom statusu i nabroja prava koja ga tvore. Ali, u drugoj alineji stava 2, pre no što će nabrojati prava, dodaje reči *inter alia*, čime ukazuje da lista prava nije ograničena na ona prava koja su navedena. Građani uživaju ova prava u skladu sa uslovima i ograničenjima koji su predviđeni osnivačkim ugovorima i merama koje su usvojene na bazi njih. Vredi zapaziti da je deo o obavezama građana izostavljen.

Član 21, sukcesor člana 18 UEZ, garantuje građanima pravo na slobodno kretanje i nastanjivanje na teritoriji država članica, u granicama i pod uslovima koje propisuju osnivački ugovori i mere koje su usvojene u cilju njihovog sprovođenja. Ukoliko bi se pokazalo da je za postizanje ovog cilja neophodno ovlašćenje koje ugovori ne dodeljuju Uniji, Evropski parlament i Savet u redovnoj legislativnoj proceduri mogu usvojiti odredbe sa ciljem da olakšaju postizanje cilja, a iz istog razloga Savet može – novina koju donosi Lisabon – u posebnoj

legislativnoj proceduri usvojiti mere koje se odnose na socijalnu zaštitu i socijalnu sigurnost. Za odluku je neophodna jednoglasnost u Savetu i mišljenje Evropskog parlamenta. Nesumnjivo najznačajnija implementaciona mera koja je danas na snazi u ovoj oblasti je Direktiva 2004/38/EC (OJ L 158, p. 77).

Pravo na učešće u izborima reguliše član 22. Svakom građaninu koji boravi na teritoriji države članice čiji nije državljanin garantovano je pravo da glasa i da se pojavi kao kandidat na lokalnim izborima u mestu boravka pod istim uslovima kao i državljani te države. Precizna pravila o uživanju ovog prava donosi Savet jednoglasno po posebnoj zakonskoj proceduri i pošto konsultuje Evropski parlament. Derogacija ovih pravila je dopuštena ako to zahtevaju specifični problemi neke države članice. Isti pravni režim Ugovor propisuje i za pravo na učešće u izborima za Evropski parlament. Sada su na snazi Direktiva 94/80/EC (učesće građana na lokalnim izborima), Direktiva 93/109/EC (učesće građana na izborima za Evropski parlament) i najnovija Direktiva 2013/1/EU, koja je usvojena 20. decembra 2012, a koja olakšava kandidovanje građana na izborima za Evropski parlament 2014. godine.<sup>20</sup>

Pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih predstavništava država čiji nisu državljani građani Unije uživaju na teritoriji država nečlanica kod kojih njihova država nije predstavljena i to pod istim uslovima kao i državljani države čiju zaštitu zatraže. Implementacija odredaba člana 23 poverena je državama članicama koje su u obavezi da usvoje neophodne odredbe i otpočnu međunarodne pregovore sa trećim državama kako bi obezbedile ovu vrstu zaštite. Savet može, i to je novina koju donosi Ugovor iz Lisabona, po posebnom legislativnom postupku i pošto konsultuje Parlament, usvojiti direktive kojima se utvrđuju mere koordinacije i saradnje kako bi se olakšala ova zaštita. Inače, Komisija je još decembra 2011. godine usvojila predlog Direktive o konzularnoj zaštiti u inostranstvu, koja treba da ustanovi jasna i obavezujuća pravila o usklađivanju i koordinaciji konzularnih organa država članica, ali on još nije prošao posebnu zakonsku proceduru u Savetu.

Osim građanske inicijative, član 24 Ugovora o funkcionisanju EU potvrđuje i pravo građana na peticiju Evropskom parlamentu, obraćanja Ombudsmanu i pravo da se obrati svakoj instituciji, telu, službi ili agenciji na jednom od zvaničnih jezika i da dobije odgovor na tom jeziku.

Nadzor nad sprovođenjem odredaba o zabrani diskriminacije i građanstvu poveren je Komisiji koja svake tri godine podnosi izveštaj Evropskom parlamentu, Savetu i Ekonomskom i socijalnom komitetu. Izveštaj u obzir uzima i razvoj EU.

---

20 "Council Directive 2013/1/EU amending Directive 93/109/EC as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals" (OJ L 26, p. 28).

Na bazi izveštaja i ne dirajući u ostale odredbe osnivačkih ugovora Savet može, u specijalnom zakonodavnom postupku i pošto pribavi odobrenje Evropskog parlamenta, jednoglasno usvojiti odredbe kojima se jačaju navedena prava ili se dodaje neko novo pravo. Te odredbe stupaju na snagu tek pošto ih odobre države članice u skladu sa ustavom predviđenim procedurama (član 25).

Analiza prava koja su *exempli gratia* navedena kao deo instituta građanstva ukazuje da su ona veoma raznolika. *Ratione materiae* možemo ih – ugrubo – svrstati u politička prava (pravo na učešće u izborima), građanska u užem smislu (pravo na kretanje i nastanjivanje, pravo na odgovor institucija, tela i službi) i zaštitna prava (pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu, pravo na obraćanje Parlamentu, Ombudsmanu). Ona se, takođe, mogu podeliti *ratione temporis* na ona koju su bila poznata pravnom poretku EZ i pre Mاستrihta (e.g. pravo obraćanja Parlamentu) i nova prava (e.g. pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu). Konačno, ona se mogu klasifikovati *ratione personae*, odnosno prema beneficijaru. Takva klasifikacija pokazaće nam da prava sabrana u ovom institutu nisu ekskluzivnog karaktera, tj. da ih ne uživaju samo i isključivo građani Unije, već i lica koja legalno borave na teritoriji država članica. U krug ekskluzivnih prava nesumnjivo spada pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu. Takva šarenolikost navešće neke autore da zaključe da građanstvo predstavlja zapravo konglomerat šarenolikih prava koja uživaju različiti beneficijari između kojih ne postoji nikakva veza.

## Građanstvo u sudskoj praksi

Za razliku od građanstva EU koje u pravni poredak ulazi tek Ugovorom iz Mاستrihta, institut državljanstva jedan je od onih instituta koji mu uveliko prethode i na kojima je on, u izvesnom smislu, zasnovan, budući da je jedna od osnovnih determinanti njegovog domena *ratione personae*. Otuda ne čudi što je ono, istina posredno, bilo često predmet razmatranja Suda. Još manje čudi što je to posredovanje išlo preko slobode kretanja i nastanjivanja. Ponekad je, pak, sticajem okolnosti čak i pre uvođenja građanstva EU, u čijem je ono temelju, državljanstvo bilo u srži spora. Vodećim slučajem smatra se postupak *Mikeleti* (Micheletti) presuđen 1992. godine.<sup>21</sup> Gospodin Mikeleti, državljanin Argentine koji je naknadno stekao italijansko državljanstvo, budući da je jedan od njegovih roditelja italijanski državljanin, zatražio je od vlasti španske pokrajine Kantalabrije privremenu dozvolu za boravak i dobio je. Pre njenog isteka,

---

21 C-369 *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, 1992, ECR I-04239. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex-UriServ.do?uri=CELEX:61990J0369:EN:HTML> (Pristupljeno 15.9.2013)

Mikeleti je zatražio i stalnu dozvolu za boravak kako bi tu zasnovao svoju stomatološku praksu. Dozvola mu je, ovom prilikom, uskraćena. Naime, španski građanski zakonik u slučajevima dvojnog državljanstva, od kojih nijedno nije državljanstvo Španije, nalagao je da se to lice smatra državljaninom one države na čijoj je teritoriji imao stalno boravište pre ulaska u Španiju. Kako je gospodin Mikeleti imao boravište na teritoriji Argentine, to se on imao smatrati njenim državljaninom, a ne državljaninom Italije. Kao državljanin države nečlanice, gospodin Mikeleti nije uživao pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja, uključujući tu i pravo na osnivanje agencija i obavljanje samostalnih delatnosti ličnim radom. Španski sud, pred kojim je Mikeleti uložio tužbu za poništaj, zaustavio je postupak i, budući da je pokrenuto pitanje komunitarnog prava, zatražio od Suda pravde odluku o prethodnom pitanju. Sud pravde je zahtev prihvatio, ali je pitanje preformulisao i upustio se u zadatak da „utvrdi da li odredbe komunitarnog prava koje se tiču slobode nastanjivanja sprečavaju državu članicu da uskrati državljanima druge države članice, koji u isto vreme poseduju i državljanstvo države nečlanice, pravo na tu slobodu na osnovu toga što ga pravo države domaćina smatra državljaninom države nečlanice”.<sup>22</sup> Njegov odgovor je glasio: „Po međunarodnom pravu, na svakoj je državi članici, *uz dužno poštovanje* (kurziv aut.) prava Zajednice, da postavi uslove za sticanje i gubitak državljanstva. Nije, međutim, dopušteno da država članica svojom legislativom ograniči dejstva državljanstva koje je dala druga država članica, tako što će nametnuti dodatni uslov za priznanje tog državljanstva u pogledu vršenja osnovnih sloboda koje predviđa Ugovor.”<sup>23</sup> Sud će zaključiti da komunitarno pravo ne dopušta „podvrgavanje priznanja statusa državljanina Zajednice jednom takvom uslovu kao što je uslov da lice o kome je reč ima prebivalište” na teritoriji države članice,<sup>24</sup> Sud će naći za shodno i da istakne: „Takav zaključak podupire činjenica da bi kao posledica dopuštanja takve mogućnosti kategorija lica na koju bi se primenjivala pravila o slobodi nastanjivanja Zajednice varirala od države članice do države članice”.<sup>25</sup>

Prva i najčešće prepoznata poruka ove presude bila je potvrda da državljanstvo ostaje izvan domašaja komunitarnog prava, u carstvu države, i da države članice odlučuju o uslovima njegovog sticanja i, kao da je to išlo prirodno jedno sa drugim, uslovima gubitka državljanstva. Ono što je, pokazaće se, većina komentatora propustila da primeti ili možda naglasi jeste značenje i značaj formulacije

---

22 C-369 *Mario Vicente Micheletti*, para. 8.

23 *Ibidem*, para. 10.

24 *Ibidem*, para. 11.

25 *Ibidem*, para. 12.

*uz dužno poštovanje prava Zajednice.* Jer, ako je državljanstvo ostalo izvan domašaja prava EZ, dakle izvan osnivačkih ugovora i legislativnih ovlašćenja institucija EZ, ako je ostalo u sferi, da upotrebimo tada već etablirani vokabular Suda, zadržanih ovlašćenja država, čemu to države treba da posvete dužnu pažnju? Je li država članica slobodna da definiše uslove za sticanje i prestanak državljanstva ili joj komunitarno pravo, kasnije pravo EU, ipak nameće izvesna ograničenja? I, ako nameće, kakva? Da li postoji razlika između postojanja zadržanih ovlašćenja i njihovog vršenja?

Odgovor na ova pitanja čekaće se gotovo dve decenije. U međuvremenu, od uvođenja instituta građanstva pa do presude u slučaju *Rotman*, pre toga u slučaju *Španija v. Velika Britanija i Evan i Sevinger*, jurisprudencija će se baviti pitanjem pravne prirode i sadržine instituta građanstva (*Grzelczyk*) i krajnjim domašajem prava na slobodu kretanja kao jednog od fundamentalnih prava instituta građanstva (*Grzelczyk, Zombrano, Makkarti, Dereci*).

Prelomni moment svakako je već pominjani slučaj Rudija Grzelčika (Rudy Grzelczyk), koji se pred Sudom našao 2001. godine.<sup>26</sup> Grzelčik, francuski državljanin, započeo je 1995. godine studije fizičkog obrazovanja u Belgiji. Tokom prve tri godine on je, zahvaljujući povremenim poslovima i pozajmicama, uspevaao da finansira svoje studije. Na četvrtoj, završnoj godini obratio se univerzitetu sa zahtevom da mu se dodeli pomoć na koju, u sličnoj situaciji, imaju pravo studenti državljanima Belgije. Njegov zahtev je na tom nivou povoljno rešen, ali kada se univerzitet obratio nacionalnim organima vlasti za refundaciju, odgovor je bio negativan: nadležni organ zastupao je stanovište da Grzelčik ne ispunjava zahteve koji se postavljaju za dodeljivanje pomoći, u prvom redu zahtev da bude državljanin Belgije. Pravosudni organ, pred kojim je Grzelčik pokrenuo postupak za poništaj ove odluke, obratio se Sudu sa pitanjem da li je dodeljivanje ove vrste pomoći isključivo belgijskim državljanima suprotno pravu EZ, a posebno „principu evropskog građanstva i principu zabrane diskriminacije”.<sup>27</sup>

U svom obraćanju Sudu belgijska i danska vlada su, rukovodeći se do tada vladajućim shvatanjem da pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja zapravo znači pravo da se putuje i boravi kako bi se prihvatila već učinjena ponuda za zaposlenje na teritoriji druge države članice, zauzele stanovište da građanstvo Unije nije građanima donelo nova i šira prava u odnosu na ona koja već proističu iz Ugovora o EZ i sekundarne legislative: „(P)incip građanstva Unije nema autonomni sadržaj, već je samo povezan sa drugim odredbama Ugovora.”<sup>28</sup> Kao što je bilo za očeki-

26 C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 2001, ECRI-06193.

27 Judgement of the Court of 20 September 2001, para. 14.

28 Ibidem, para. 21.



vati, Portugal, koji je bio jedan od najistaknutijih zagovornika unošenja instituta građanstva, zauzima potpuno suprotno stanovište. On se najpre obračunava sa do tada ustaljenim shvatanjem prava na slobodu kretanja i nastanjanja, kao i prava na zabranu diskriminacije po osnovu državljanstva za koje se smatralo da su nužno povezani sa ekonomskom aktivnošću: „... po stupanju na snagu Ugovora o Evropskoj uniji, komunitarno pravo više ne smatra državljanu država članica primarno ekonomskim faktorom u suštinski ekonomskoj zajednici. Jedna od posledica uvođenja građanstva Unije je da se ograničenja i uslovi koje komunitarno pravo nameće u ostvarivanju prava na slobodu kretanja i nastanjanja unutar teritorije država članica ne mogu tumačiti kao da se odnose na isključivo ekonomsko pravo koje proističe iz Ugovora o EZ, već tako da se tiču samo onih izuzetaka koji su zasnovani na razlozima javne politike, javne bezbednosti ili javnog zdravlja. Štaviše, ako su od trenutka kada je Ugovor o Evropskoj uniji stupio na snagu državljani država članica stekli status građana Unije i prestali se smatrati isključivo ekonomskim agentima, sledi da se i primena (tada važeće regulative, prim. aut.) mora proširiti na sve građane Unije, bilo da oni jesu ili nisu radnici u smislu (te regulative, prim. aut.).”<sup>29</sup> Vredi napomenuti da je Komisija u osnovi sledila stav Portugala, ali „pod uslovom da situacija građanina Unije ima relevantnu vezu sa državom članicom o kojoj je reč”.<sup>30</sup>

Sud će svoje rezonovanje započeti konstatacijom da činjenice iz primarnog postupka – uskraćivanje pomoći isključivo na bazi državljanstva – nedvosmisleno ukazuju da je Grzelcik izložen diskriminaciji. Odredba kojom se diskriminacija na bazi državljanstva zabranjuje (u to doba reč je o odredbama člana 6 Ugovora o EZ) mora se, nastavlja Sud, čitati u vezi sa odredbama Ugovora o EZ koje se odnose na građanstvo kako bi se utvrdio domen njene primene. I potom: „Građanstvo Unije je predodređeno da predstavlja osnovni status državljanu država članica koji omogućava onima koji se nađu u istoj situaciji da uživaju isti pravni tretman nezavisno od svog državljanstva, uz izuzetke koji su izričito predviđeni.”<sup>31</sup>

Građanin EU koji legalno boravi na teritoriji druge države članice može se pozvati na zabranu diskriminacije na bazi državljanstva u svim situacijama koje potpadaju pod komunitarno pravo *ratione materiae*<sup>32</sup>, uključujući tu i ostvarivanje osnovnih sloboda garantovanih Ugovorom o EZ i ostvarivanje prava na slobodu kretanja i nastanjanja kako je ono propisano kao pravo građanina

---

29 Ibidem, para. 23.

30 Ibidem, para. 26.

31 Ibidem, para. 31.

32 Ibidem, para. 32.

Unije.<sup>33</sup> Do preokreta, koji krug beneficijara širi izvan kruga radnika, došlo je, po mišljenju Suda, stupanjem na snagu Ugovora o EU koji uvodi građanstvo EU u Ugovor o EZ i dodaje poseban odeljak koji se odnosi na obrazovanje i profesionalnu obuku: „U dodatom tekstu nema ničega što bi upućivalo da studenti koji su građani Unije, kada odlaze u drugu državu članicu da bi studirali tamo, gube prava koja Ugovor daje građanima Unije.”<sup>34</sup>

Sa slučajem Grzelčik institut građanstva definitivno je iskoračio iz svoje ekonomske dimenzije i osvojio novu, socijalnu dimenziju, brišući podeljenost između ekonomsko aktivnih građana i onih koji to nisu.<sup>35</sup> Učešće u prekograničnim ekonomskim aktivnostima više nije bilo pretpostavka za uživanje prava na slobodu kretanja i nastanjivanja građana EU na teritoriji drugih članica. Građanstvo Unije se počinje nazivati „petom osnovnom slobodom”<sup>36</sup> sa „uzbuđujućom budućnošću najdinamičnije slobode”.<sup>37</sup> Ipak, jedno ozbiljno ograničenje prava na slobodu kretanja i nastanjivanja za građane Unije ostaje: ono se ne primenjuje u takozvanim „unutrašnjim situacijama”. Godinama posle slučaja Grzelčik Sud će stajati na stanovištu da se odredbe o slobodi kretanja ne mogu primeniti na situacije koje su u svim relevantnim aspektima ograničene na jednu državu članicu i u kojima ne postoji nijedna tačka vezivanja sa situacijama koje uređuje pravo EU.<sup>38</sup> A onda će se dogoditi slučaj Zambrano.<sup>39</sup>

---

33 Ibidem, para. 33.

34 Ibidem, para. 35.

35 Detaljnije o tome videti e.g. Sergio Carrera, “What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, pp. 699–721.

36 E.g. Editorial Commentary, “Two-Speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?”, *Common Market Law Review*, Vol. 45, Issue 1, 2008, pp. 1–11.

37 Herlin-Karnell, E., *European Arrest Warrant Cases and the Principles of Non-Discrimination and EU Citizenship*, 73 *Mod. L. Rev.* 824 (2010).

38 Videti e.g., *Joined Cases 35 & 36/82, Morson & Jhanjan v. State of the Netherlands*, 1982 E.C.R. 3723, para. 16; *Case C-153/91, Petit v. Office national des pensions*, 1992 E.C.R. I-4973, para. 8; *Joined Cases C-64/96 & C-65/96, Land Nordrhein-Westfalen v. Uecker & Jacquet v. Land Nordrhein-Westfalen*, 1997 E.C.R. I-3171, para. 16; *Joined Cases C-95/99–C-98/99 & C-180/99, Khalil v. Bundesanstalt für Arbeit & Nasser v. Landeshauptstadt Stuttgart & Addou v. Land Nordrhein-Westfalen*, 2001 E.C.R. I-7413, para. 69. Ovo pravilo je razvijeno pretežno u slučajevima koji se odnose na nadležnost država u domenu krivičnog prava, ali je primenjeno i u oblasti slobode kretanja usluga i slobode kretanja roba.

39 *Case C-34/09, Zambrano v. Office national de l'emploi* (8 Mar. 2011). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009J0034:EN:HTML> (Pristupljeno 15.9.2013)

Ukratko, činjenice koje su dovele do primarnog spora glase ovako. Gospodin Zambrano, kolumbijski državljani, legalno je došao u Belgiju 1999. godine, uskoro mu se pridružila i supruga. Iako je njegov zahtev za azil odbijen, on nije proteran zbog principa *non-refoulement*. Nastavlja sa pokušajima da legalizuje svoj boravak na teritoriji Belgije, iako nema dozvolu za boravak, a time ni dozvolu za rad, uspeva da pronade posao i proširi porodicu. Dok vodi postupke za poništaj odluka kojima mu je pravo legalnog boravka uskraćeno, Zambrano gubi posao i podnosi zahtev za pomoć u slučaju nezaposlenosti. Kada mu zahtev bude tek delimično uvažen, on će pokrenuti postupak i za poništaj te odluke, a nadležni sud će se obratiti Sudu pravde. Iako se pitanje primarno odnosilo na pravo na beneficije u slučaju nezaposlenosti, suštinsko pitanje je zapravo bilo da li državljani države članice, koji je član porodice građanina Unije koji nije napuštao teritoriju države članice čiji je državljani, ima pravo na slobodu nastanjivanja. Odnosno, da li je Belgija, uskrativši mu dozvolu na nastanjivanje koja je pretpostavka dozvole za rad, povredila pravo njegove maloletne dece koja su građani Unije, budući da su rođenjem stekli belgijsko državljanstvo? Ili postoji sekundarno pravo na nastanjivanje / boravak roditelja koji su državljani treće države, a čija su deca građani Unije. Nacionalni sud je kao relevantno pravo označio članove 18, 20 i 21 Ugovora o funkcionisanju EU, kao i član 3.1 Direktive, koji njenu primenu ograničava na građane EU „koji dolaze ili se naseljavaju na teritoriji države članice čiji državljani nisu, kao i na članove njihovih porodica koji ih prate”.

Kao što je bilo za očekivati, države članice koje su Sudu iznele svoja stano- višta, ali i Komisija, zastupale su stanovište da se pravo EU ne može primeniti na ovaj slučaj budući da pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja ne pokriva situaciju u kojoj se nalazi drugo i treće dete Zambrana koji bez prekida borave na teritoriji države članice čiji su državljani. Što se Suda tiče, on će najpre sažeti pitanja koje mu je uputio nacionalni sud u jedno: da li otac maloletne dece koja su građani Unije, ali nisu napuštala teritoriju države čije državljanstvo imaju, ima pravo na boravak na teritoriji države čiji su oni državljani i da li je on izuzet od obaveze da pribavi dozvolu za rad? Ne trošeći se mnogo na objašnjavanje i u inače neuobičajeno kratkoj presudi, Sud će jednostavno konstatovati da se Direktiva ne primenjuje na situacije kakva je gospodina Zambrana. Nadalje će, oslanjajući se na izreku iz Grzelčik slučaja o građanstvu kao osnovnom statusu, Sud ustvrditi da „član 20 UFEU zabranjuje nacionalne mere čije je dejstvo da građane Unije lišavaju izvornog uživanja suštine prava koja im pripadaju na bazi statusa građana Unije”.<sup>40</sup> Odbijanje dozvole za boravak gospodinu Zambranu primoralo bi njegovu decu da napuste teritoriju EU i lišilo ih izvornog uživanja

---

40 Judgement, para. 43.

suštine njihovih prava koja proističu iz statusa građana. Isto važi i za uskraćivanje radne dozvole jer bi to moglo lišiti oca porodice mogućnosti da sebi i porodici obezbedi dovoljno sredstava za život, što bi takođe prinudilo decu da napuste teritoriju Unije. Stoga Sud zaključuje:

„(Č)lan 20 UFEU se treba tumačiti tako da znači da on zabranjuje državi članici da odbije da izda državljaninu treće države od koga maloletna deca, koji su građani Evropske unije, zavise, pravo na boravak države članice u kojoj su oni nastanjeni i čije državljanstvo imaju i da odbije da dâ radnu dozvolu tom državljaninu treće države, u meri u kojoj te odluke lišavaju tu decu izvornog uživanja suštine prava koja prate status građana Evropske unije.”<sup>41</sup>

Slučaj Zambrano je naišao na ogroman odjek u doktrini,<sup>42</sup> ali je uzburkao i raspravu unutar pravosudnog sistema EU. Mišljenje Opšteg pravobranioca u ovom slučaju naišlo je na različite reakcije među samim pravobranionicima. Tako ga je pravobranilac Kokot (Kokott) otvoreno kritikovao<sup>43</sup>, dok je Trstenjak izbegao da zauzme jasan stav o tom pitanju.<sup>44</sup> Zbog toga, ili iz nekih drugih razloga, tek Sud se u potonjoj jurisprudenciji usmerio na preciziranje i uslovljavanje prava članova porodice građana EU koji su državljani države nečlanice na slobodno kretanje i nastanjivanje.

Gospođa Makarti (McCarty), britansko-irska državljanka, rođena i neprekidno nastanjena u Velikoj Britaniji, pozvala se na svoje pravo nastanjivanja kako bi ishodila dozvolu za nastanjivanje svom suprugu, državljaninu treće države. Sud pravde je, međutim, konstatovao da se član 21 UFEU ne može ovde primeniti budući da „nijedan element situacije gospođe Makarti ... ne ukazuje da je nacionalna mera o kojoj je reč ... deluje tako da je lišava izvornog uživanja suštine njenih prava koja prate njen status kao građanina Unije, ili ugrožavaju njeno pravo da se kreće i nastanjuje slobodno unutar granica država članica...”<sup>45</sup>

---

41 Judgement, para. 45.

42 Videti, e.g. Anja Wiesbrock, Union Citizenship and Redefinition of the “internal Situations” Rule: The Implications of Zambrano, *German Law Journal*, Vol. 12, No 11, 2011, pp. 2077–2094.

43 Videti Case C-434/09, *Shirley McCarthy v. Sec’y of State for the Home Dep’t* (5 May 2011), Op. of Advocate Gen. Kokott, para. 31 (25 Nov. 2010). Dostupno na: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0434:EN:HTML> (Pristupljeno 15.9.2013)

44 Videti Case C-325/09, *Sec’y of State v. Dias*, Op. of Advocate Gen. Trstenjak, para. 72 (17 Feb. 2011). Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0325:EN:HTML> (Pristupljeno 15.9.2013)

45 Videti Case C-434/09, *Shirley McCarthy v. Sec’y of State for the Home Dep’t* (5 May 2011), para. 49. Dostupno na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-434/09> (Pristupljeno 15.9.2013)

U slučaju *Dereci* Sud je naglasio posebnost i izuzetnost situacija u kojima se kriterijum formulisan u *Zambrano* slučaju primenjuje. Sud je, naime, istakao da se on primenjuje u situacijama u kojima bi građanin EU bio primoran da napusti teritoriju Unije u celini, a ne samo teritoriju države članice čiji je državljanin. Štaviše, kriterijum se odnosi na situacije u kojima se pravo na nastanjivanje ne može odbiti državljaninu treće države koji je član porodice državljanina države članice jer bi na taj način delotvornost građanstva Unije za to lice bilo ugroženo. Međutim, sama činjenica da je za državljanina države članice pogodnije da zbog ekonomskih ili drugih razloga ili da bi porodica ostala na okupu na teritoriji Unije član porodice koji nije državljanin države članice nastavi da boravi na teritoriji Unije ne znači, samo po sebi, da bi građanin Unije bio primoran da napusti teritoriju Unije ako bi njegovom članu porodice takvo odobrenje bilo uskraćeno.<sup>46</sup>

Druga, relativno izdvojena linija post-Mastrihtske jurisprudencije Suda pozabavila se odnosom između instituta građanstva i državljanstva, odnosno pitanjem domašaja slobode odlučivanja država članica u ovoj materiji. Pogledajmo dva vodeća slučaja ove struje, *Španija protiv Velike Britanije* (*Spain v. United Kingdom*)<sup>47</sup> i *Eman i Sevinger* (*Eman and Sevinger*).<sup>48</sup> U prvom od njih, Velika Britanija je optužena da je dozvoljavajući stanovnicima Gibraltara koji nisu britanski državljani, ali imaju poseban status kao kvalifikovani građani Komonvelta (KGK), da učestvuju u izborima za Evropski parlament prekršila pravo EU; u drugom slučaju je holandski sud, na zahtev tužioca u primarnom postupku, zatražio od Suda da se izjasni da li je Holandija, uskraćujući pravo svojim državljanima koji su trajno naseljeni na Antilima, karipskom delu Holandije, na koje se pravo EU ne primenjuje, prekršila pravo EU.

---

46 Case C-256/11 *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres*, 2011, ECR – 11315. Reč je o pridruženim slučajevima pet tužilaca koji su svi državljani država nečlanica a koji su želeli da se nastane u Austriji zajedno sa svojim porodicama. Nijedan od članova njihovih porodica koji je građanin Unije nije koristio pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja unutar Unije. Judgement, para. 66–68. Za detaljniju analizu ovog i slučaja *McCarty* videti Niamh Nic Shuibhne, *Common Market Law Review*, Vol 49, Issue 1, 2012, pp. 349–380.

47 Case C-145/04 *Kingdom of Spain v. United Kingdom* 2006, ECR I-7961. Dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5083db51ea1da47628143a005185116ad.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oax8Ke0?text=&docid=63873&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=722983> (Pristupljeno 15.9.2013)

48 Case C-300/04 *M.G. Evan, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, 2006, ECR I-8060. Dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=63875&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=723304> (Pristupljeno 15.9.2013)

Slučaj Španija protiv Velike Britanije svoje korene vuče iz glasovite presude Suda za ljudska prava u postupku Metjus (Matthews).<sup>49</sup> Velika Britanija je, u skladu sa Aneksom II Akta o izborima za predstavnike u Evropskom parlamentu, putem opšteg prava glasa koji je Savet usvojio Odlukom 76/787/ECSC, EEC, Euratom 1976. godine (u daljem tekstu Akt), organizovala izbore za Evropski parlament na teritoriji Velike Britanije. Izbori nisu održani na teritoriji Gibraltara, na kome se, iako nije deo teritorije Velike Britanije i ima status njene kolonije, uz izvesne izuzetke, primenjuje pravo EU. Gospođa Deniz Metjus, britanska državljanka naseljena na Gibraltaru, podnela je 1994. godine zahtev za upis u birački spisak i bila odbijena. Ona se obratila Sudu za ljudska prava u Strazburu tvrdeći da je Velika Britanija prekršila obavezu da održava slobodne izbore u razumnom periodu tajnim glasanjem na način koji obezbeđuje slobodno izražavanje volje naroda kada je o legislativnoj vlasti reč. U presudi koja je iznenadila mnoge, Sud za ljudska prava proglasio je Evropski parlament zakonodavnim organom i konstatovao da je Velika Britanija prekršila navedeno pravo. Kako bi postupila u skladu sa presudom, Velika Britanija je 2003. godine usvojila neophodnu legislativu kojom je, osim britanskim državljanima naseljenim na Gibraltaru, pravo učešća u izborima priznala i KGK. Njih je na ostrvu bilo oko 200, dok je nešto više od milion KGK, naseljenih na teritoriji Velike Britanije, već tradicionalno učestvovalo kako u izborima za Evropski parlament, tako i u izborima za zakonodavne organe u Velikoj Britaniji. Imajući u vidu tradicionalno osetljive odnose Španije i Britanije po pitanju Gibraltara, nije čudno da se Španija opredelila za inače krajnje nepopularnu meru u okvirima EU, a to je tužba Sudu.

Iako Komisija nije podržala njene navode – čak će intervenisati u postupku na strani Britanije – Španija je optužila Britaniju *inter alia* da je dodeljivanjem prava na učešće u izborima za Evropski parlament KGK prekršila članove Ugovora o EZ, koji se odnose na sastav i izbore Parlamenta (ex čl. 189, 190), i članove koji uređuju građanstvo EU (ex čl. 17) i pravo na učešće u izborima (ex čl. 19) „koji, tumačeni istorijski i sistemski, priznaju pravo glasa i učešća u izborima kao kandidata samo građanima Evropske unije”.<sup>50</sup> Po mišljenju Španije, „samo se građanima Unije može priznati pravo da glasaju na izborima za Evropski parlament zbog direktne veze između građanstva Unije i državljanstva države članice, na jednoj strani, i uživanja prava koje daje Ugovor, na drugoj strani. ... Svako proširivanje ovih prava na druga lica mora biti izričito, bilo Ugovorom ili odredbama sekundarne legislative. Kako priznavanje prava da glasa i da bude kandidat tako potpada pod ovlašćenje Zajednice, svaka izmena domena *ratione*

49 *Matthews v. the United Kingdom*, ECHR 18 February 1999 Application No. 24833/94.

50 *Case C-145/04 Kingdom of Spain v. United Kingdom*, Judgement, para. 37.

*personae* tog prava može se izvesti samo putem prava Zajednice”.<sup>51</sup> Komentarišući termin „narodi država članica” Španija će ustvrditi da je to „stilski formulacija koja se odnosi na lica koja dele isto državljanstvo a ne na sva lica koja naseljavaju određenu teritoriju. Upotreba termina „narod” u značenju „nacija” u ustavima nekoliko država članica potvrđuje takvo tumačenje”.<sup>52</sup> Španija je, takođe, osporila mogućnost da prava koja proističu iz građanstva Unije mogu imati različito polje primene i istakla da „jedinstvo jeste jedna od odlika koje definišu građanstvo, u smislu da svi oni koji su ovlašćeni da uživaju ovaj status treba da uživaju svoja prava i budu podvrgnuti svojim obavezama u celini”.<sup>53</sup>

Sud, međutim, neće prihvatiti argumente Španije. Sud će konstatovati da se iz relevantnih odredaba Ugovora „ne može izvesti princip da su građani Unije jedina lica koja su ovlašćena svim drugim odredbama Ugovora”.<sup>54</sup> Štaviše, konstatuje Sud, „time što član 17.2 EZ propisuje da građani Unije uživaju prava koja su im poverena Ugovorom i podvrgnuti su obavezama koje im nameće, Ugovor priznaje prava koja nisu vezana ni za građanstvo Unije niti čak za državljanstvo države članice”.<sup>55</sup> Uostalom, „to što je građanstvo Unije predodređeno da predstavlja osnovni status državljanina država članica, omogućavajući onima koji se nađu u istoj situaciji da uživaju isti pravni tretman nezavisno od svog državljanstva, uz izuzetke koji su izričito predviđeni” pozvaće se Sud na svoju izreku u glasovitom slučaju Grzelčik, „ne znači nužno da su prava priznata Ugovorom ograničena na građane Unije”.<sup>56</sup> On će zaključiti da, „prema pravu Zajednice, kakvo ono sada jeste, određivanje lica koja su ovlašćena da glasaju i da budu kandidati u izborima za Evropski parlament spada u ovlašćenje svake države članice u skladu sa pravom Zajednice (kurziv aut.) i da (navedeni članovi Ugovora o EZ, prim. aut.) ne sprečava članice da pravo da glasa i da bude kandidat daju određenim licima koja su za njih tesno vezana, a koja nisu njihovi sopstveni državljani ili građani Unije koji borave na njihovoj teritoriji”.<sup>57</sup> Sud je smatrao da, „zbog razloga vezanih za ustavnu tradiciju Velike Britanije”, a „(U) odsustvu odredaba koje izričito i precizno utvrđuju koja lica imaju pravo da glasaju i budu kandidati na izborima za Evropski parlament”, odluka Velike

---

51 Ibidem, para. 39.

52 Ibidem, para. 43.

53 Ibidem, para. 44.

54 Ibidem, para. 72.

55 Ibidem, para. 73.

56 Ibidem, para. 74.

57 Ibidem, para. 78.

Britanije da dopusti KGK da učestvuju u izborima za Evropski parlament i u nacionalnim izborima nije suprotna pravu Zajednice.<sup>58</sup>

Još će izričiti biti Sud u slučaju *Eman i Sevinger* kada odbaci tvrdnju holandskih državljana kojima je uskraćeno pravo da učestvuju u izborima za Parlament samo zato što borave na Antilima, na kojima se, istini za volju, pravo EU i ne primenjuje. Ponavljajući svoje zaključke o ovlašćenju države da odluči o tome ko uživa pravo na učešće u izborima za Evropski parlament, Sud će ustvrditi: „U odsustvu posebnih odredaba Ugovora u tom smislu, na državama članicama je da usvoje pravila koja su najbolje prilagođena njihovim ustavnim strukturama”.<sup>59</sup> Sudeći prema odredbama prava EU, kao i prema jurisprudenciji Suda za ljudska prava, kriterijum boravišta „se, u principu, ne čini neadekvatnim za određivanje ko ima pravo da glasa i da bude kandidat na izborima za Evropski parlament”.<sup>60</sup>

Previđajući opominjuću frazu o poštovanju prava Zajednice, Komisija i svih osam država članica, koje su intervenisale u slučaju *Rotman* (Rottmann), bile su duboko uverene da gubitak, kao i sticanje, državljanstva nije materija koju uređuje pravo EU, već je to materija unutrašnjeg prava država članica.<sup>61</sup> Janko Rotman, austrijski državljanin po rođenju i građanin EU od ulaska Austrije u EU, napustio je Austriju pošto je bio osumnjičen za profesionalnu prevaru i, koristeći svoje pravo na slobodu nastanjivanja, naselio se u Nemačkoj. Godine 1999. stekao je nemačko državljanstvo naturalizacijom, što je dovelo do gubitka austrijskog državljanstva *ex lege*. Rotman je nemačkim vlastima zatajio da je protiv njega pokrenut postupak u Austriji koja je za njim izdala poternicu. Kada su te činjenice postale poznate vlastima, one oduzimaju Rotmanu državljanstvo uz obrazloženje da je ono stečeno prevaram. Slučaj je postao utoliko interesantniji što Rotman nije mogao da povрати austrijsko državljanstvo budući da nije ispunjavao zakonom predviđene uslove. Kao posledica svega toga, gubitak

---

58 Ibidem, para. 79.

59 Case C-300/04 *M.G. Evan, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, Judgement, para. 50.

60 Ibidem, para. 55. Za detaljniju analizu ove dve presude i presude u slučaju Španija protiv Velike Britanije videti Basselink, L.F.M., 'Case C-145/04, *Spain v. United Kingdom*, judgement of the Grand Chamber of 12 September 2006; Case C-300/04, *Eman and Sevinger*, judgement of the Grand Chamber of 12 September 2006; ECtHR (Third Section), 6 September 2007, Applications Nos. 17173/07 and 17180/07, *Oslin Benito Sevinger and Michiel Godfried Eman v. the Netherlands (Sevinger and Eman)*, Common Market Law Review, Vol 45, Issue 3, 2008, pp. 787-813.

61 Case C-135/08 *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, 2010, ECR I-01449. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0135:EN:NOT> (Pristupljeno 15.9.2013)



nemačkog državljanstva značio je za Rotmana da će on postati lice bez državljanstva i da će izgubiti i građanstvo EU. Stoga je pred federalnim administrativnim sudom pokrenuo postupak za poništaj odluke o oduzimanju državljanstva tvrdeći da je ona protivna međunarodnom pravu koje zabranjuje apatridiju, ali i pravu EU jer povlači gubitak statusa građanina EU. Nemački sud je odlučio da aktivira postupak pribavljanja odluke o prethodnom pitanju i obratio se Sudu pravde sa sledećim pitanjem: „da li je protivno pravu Evropske unije, a posebno članu 17 EZ, da država članica oduzme državljanstvo građaninu Unije koje je on stekao naturalizacijom i dobio pristupanjem, ukoliko to oduzimanje lišava to lice statusa građanina Unije i uživanja prava koje uz njega idu i ostavlja to lice bez državljanstva?”<sup>62</sup>

U izuzetno opreznom i uz to kontradiktornom mišljenju, Opšti pravobranilac Maduro će ustvrditi da sticanje i gubitak državljanstva spadaju u isključivu nadležnost države članice, koju Unija poštuje, ali i da nijedno ovlašćenje države nije apsolutno ukoliko je reč o materiji koja spada u domen prava EU. Konstatujući da su državljanstvo i građanstvo Unije, iako povezani, ipak uzajamno nezavisni, on zaključuje da, uprkos tome što je „državljanstvo države članice pretpostavka pristupanja građanstvu Unije ..., korpus prava i obaveza koji prati ovo drugo ne može se neopravdano ograničiti prvim” (para. 23), jer bi „ovlašćenja Unije da određuje prava i obaveze građana bila ugrožena” (para. 26) ukoliko bi Unija bila apsolutno sprečena da interveniše u ovom domenu. Iako lišavanje državljanstva nije protivpravno samo stoga što ono dovodi do gubitka građanstva Unije – to bi lišilo države članice autonomnosti u ovoj oblasti i vodilo nepoštovanju nacionalnog identiteta država članica koje primarno pravo EU inače garantuje – pravo EU se mora uzeti u obzir: svako pravilo komunitarnog pravnog poretka (para. 28) može poslužiti kao ograničenje vršenja diskrecionih ovlašćenja država članica u ovoj oblasti. Ipak, Opšti pravobranilac će zaključiti da oduzimanje državljanstva u slučaju Rotmana nije protivno međunarodnom pravu, kao ni pravu EU. Očigledno protivrečeći svom stavu da „vršenje prava gospodina Rotmana kao građanina Unije ... utiče na promenu njegovog ličnog statusa” (para. 13), on nalazi da „lišavanje državljanstva (Rotmana, prim. aut.) nije povezano sa ostvarivanjem prava i sloboda koje proističu iz Ugovora (para. 33) i da oduzimanje državljanstva stečeno prevarom „odgovara legitimnim interesima (država članica, prim. aut.) da zadovolje svoj zahtev u pogledu lojalnosti svojih državljana” (para. 33).

Nagoveštavajući dramatično odstupanje od mišljenja Pravobranioca, Sud će reći: „Jasno je da situacija u kojoj građanin Unije koji je, kao tužilac u glavnom postupku, suočen sa odlukom o povlačenju naturalizacije koje su usvojile

---

62 Case C-135/08 *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, 2010, ECR, para. 36.

vlasti jedne države članice i koja ga, pošto je izgubio državljanstvo druge države članice koje je izvorno posedovao, stavlja u položaj koji može izazvati da izgubi status dat članom 17 EZ i prava koja prate taj status, spada, zbog svoje prirode i posledica, u domen prava EU”.<sup>63</sup> Sud će svoje razmatranje nastaviti prizivajući već zaboravljeni potencijal izreke iz slučaja Mikeleti: iako pitanje sticanja i gubitka državljanstva spada „u nadležnost država članica, to ne menja činjenicu da, u situacijama koje pokriva pravo Evropske unije, nacionalna pravila o kojima je reč moraju posvetiti dužno poštovanje” pravu Evropske unije,<sup>64</sup> uključujući tu i materiju državljanstva.<sup>65</sup> U tim okolnostima, nastavlja Sud, na „Sudu je da presudi o pitanjima koje mu je uputio nacionalni sud a koja se tiču uslova pod kojima građanin Unije može, zato što će izgubiti državljanstvo, izgubiti status građanina Unije i tako biti lišen prava koja prate taj status”.<sup>66</sup>

Sud će spremno prihvatiti stav da oduzimanje državljanstva zbog obmane odgovara razlozima javnog interesa i da je legitimno da države žele da zaštite „poseban odnos solidarnosti i dobre vere između sebe i državljana, kao i recipročnost prava i obaveza, koji tvore temelj državljanске veze”.<sup>67</sup> Legitimnost, nesumnjiva sa stanovišta međunarodnog prava, ipak obavezuje nacionalni sud da oceni da li je takva mera *proporcionalna* (kurziv aut.) u pogledu posledica koje za sobom povlači u svetlu prava EU, a uz to i nacionalnog prava, ukoliko je to prigodno<sup>68</sup>:

„Imajući u vidu značaj koji primarno pravo pridaje statusu građana Unije, kada se ispituje odluka o povlačenju naturalizacije, neophodno je, stoga, uzeti u obzir posledice koje ta odluka povlači za sobom za lice o kome je reč i, ako je važno, za članove njegove porodice imajući u vidu gubitak prava koje uživa svaki građanin Unije. U tom pogledu, neophodno je ustanoviti, posebno, da li je gubitak opravdan u odnosu na težinu prekršaja koje je to lice počinilo, na protok vremena između odluke o naturalizaciji i odluke o povlačenju i da li je moguće da to lice povрати izvorno državljanstvo.”<sup>69</sup>

Tako smo, posle osamnaest godina čekanja, dobili odgovore na pitanja koja je slučaj Mikeleti postavio. Materija državljanstva jeste ostala u nadležnosti država članica, ali je povučena razlika između posedovanja ovlašćenja i vršenja

---

63 Judgement, para. 43.

64 Ibidem, para. 41.

65 Ibidem, para. 45.

66 Ibidem, para. 46.

67 Ibidem, para. 51.

68 Ibidem, para. 55.

69 Ibidem, para. 36.

ovlašćenja.<sup>70</sup> Pri vršenju ovlašćenja u ovoj materiji države članice moraju poštovati, „posvetiti dužnu pažnju” pravu EU, preciznije, moraju poštovati načelo proporcionalnosti, jedno od – inače nepisanih – opštih načela prava EU, koje je taj status steklo zahvaljujući činjenici da je zajedničko pravnim porecima država članica. Na nacionalnom je sudu da oceni da li je načelo u konkretnom slučaju poštovano. Uz pomoć Suda pravde, kada to zatreba.

## Građanstvo kakvo jeste i kakvo može biti

Odluka Suda da uslove za sticaj i gubitak državljanstva ipak podvrgne pravu EU, a time i svojoj jurisdikciji, imala je izvanredan odjek u doktrini. Uglavnom hvaljena kao značajan prodor Suda, ona je navela deo doktrine da zaključiti da između državljanstva države članice i građanstva EU ne postoji odnos zavisnosti, odnosno da građanstvo EU jeste izveden, ali ipak autonoman institut,<sup>71</sup> ili čak da sugerišu o pojavi nove, treće vrste državljanstva, državljanstva *ius tractum*.<sup>72</sup> Kao što je bilo i za očekivati, deo doktrine izložio je presudu Suda ozbiljnoj kritici. Što se institucija EU tiče, one su očito sklone da domašaj presude svedu na što je moguće manju meru. Tako će Komisija u Izveštaju Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona o napretku ka efektivnom građanstvu EU za period 2011–2013. ustvrditi da Sud u slučaju Rotman „nije doveo u pitanje ekskluzivno ovlašćenje država članica da odluče ko može postati njihov državljanin i tako i građanin Unije. Pre će biti da je on uspostavio granice njihovih ovlašćenja da građane Unije liše prava koja prate status građanstva Unije. On je, posebno, potvrdio da, u pogledu građana Unije, vršenje ovlašćenja država članica da postavljaju

---

70 O tome videti više u e.g. Loic Azoulai, The “Retained Powers” Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law, *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4, Issue 2, 2011, pp. 192–219. (Pristupljeno 15.9.2013)

71 Videti e.g. Denis-Jonathan Mann, Kai Peter Purnhagen, “The Nature of Union Citizenship between Autonomy and Dependency on (Member) State Citizenship, A Comparative Analysis of the Rottmann Ruling, or: How to Avoid a European Dred Scott Decision?”, Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2011 – 9. Dostupno na [www.jur.uvea.nl/acealg](http://www.jur.uvea.nl/acealg); Mario Savino, EU Citizenship: Post-National or Post-Nationalist? Revisiting the Rottmann Case through Administrative Lenses, ERPL/REDP, vol. 23, no 1, 2011, pp. 1–11. Dostupno na [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual\\_Life/7\\_Savino\\_Rottmann\\_Case\\_EPLR\\_2011.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual_Life/7_Savino_Rottmann_Case_EPLR_2011.pdf) (Pristupljeno 15.9.2013). Stav o autonomnosti zagovara i Opšti pravobranilac Maduro u slučaju Rotman. Videti para. 23. (Pristupljeno 15.9.2013)

72 Videti e.g. Dimitry Kochenov, “The Present and the Future of EU Citizenship: A Bird’s Eye View of the Legal Debate”, Jean Monnet Working Paper 02/12, p. 12. Dostupno na [www.JeanMonnetProgram.org](http://www.JeanMonnetProgram.org) (Pristupljeno 15.9.2013)

pravila o sticanju i gubitku državljanstva, u meri u kojoj ona pogađaju prava koja su poverena i zaštićena pravnim poretkom Unije, ... podležu sudskoj kontroli koja se vrši u svetlu prava EU”.<sup>73</sup>

No, čak da optimisti u pogledu značenja i domašaja presude slučaja Rotman i nisu u pravu, ne može se sporiti dramatična evolucija koju je koncept građanstva „proživio” i ogroman značaj za ukupan pravni poredak EU, ne samo od momenta kada se pojavio kao ideja, već i od momenta kada je postao njegov deo u pozitivnopravnom smislu te reči. Takođe se ne može sporiti da ta evolucija nije prevashodno rezultat promena primarnog prava EU, osnivačkih ugovora. Očigledna je nesklonost država članica – gospodara ugovora – da značajno povećaju korpus prava koja tvore institut građanstva ili korpus odredaba posvećen institutu. Očigledna je njihova nesklonost i da postojeća rešenja revidiraju bez formalnih izmena UFEU, kroz procedure koje im, prema njegovom slovu, već stoje na raspolaganju.

Čini se da institut građanstva svoje „izrastanje” prevashodno duguje proaktivnom pristupu Suda pravde i njegovom opredeljenju da institut u celini, a posebno neka od prava koja ga tvore, povežu sa nekim tradicionalnim institutima komunitarnog prava i među njima stvore najpre jednosmernu, a potom uzvratnu uzročno-posledičnu vezu. Tako je veza tradicionalno shvaćenog prava na slobode kretanja i nastanjivanja i slobode kretanja i nastanjivanja kao prava koje ulazi u korpus građanstva omogućilo da ovo pravo građanina raskine vezu zavisnosti od ostalih odredaba osnivačkog ugovora, a da se građanstvo konstituiše u autonoman institut predodređen da „predstavlja osnovni status državljana država članica”. Imajući u vidu da je slično oslanjanje na drugi tradicionalni institut – institut zabrane diskriminacije – ne čudi da je jedan od osnovnih rezultata evolucije građanstva širenje domašaja prava EU *ratione personae* daleko izvan granica prekogranično ekonomski aktivnih državljana država članica.

Drugi rezultat – ili je možda reč o posledici – jeste svojevrsno raslojavanje instituta. Naime, krug beneficijara pojedinačnih prava koja tvore građanstvo oduvek je bio različit. Odsustvo izričite odredbe u osnivačkim ugovorima ko uživa koje pravo otvorilo je prostor za dalje profilisanje različitih krugova beneficijara. Državljanstvo, kako smo videli na primeru prava na učešće u izborima, nije pri tom presudni kriterijum. Ali volja države jeste. Za sada. Dok EU ne precizira pravila, bar kada je o političkim pravima reč.

---

73 European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions under Article 25 TFEU, On progress towards effective EU Citizenship 2011–2013*, Brussels, 8.5.2013, COM(2013) 270 final, pp. 3–4.

Bilo bi, međutim, netačno reći da su se države članice u procesu izmene osnivačkih ugovora potpuno oglušile o evoluciju građanstva. Njegovo povezivanje sa zabranom diskriminacije, koje donosi Lisabonski ugovor, predstavlja svojevrsno pozakonjenje onoga što je Sud već učinio u svojoj praksi. Otvaranje mogućnosti da se krug prava koja tvore građanstvo umnoži očigledan je potencijal za dalji razvoj instituta. Takvu potenciju nesumnjivo predstavlja i povezivanje instituta građanstva sa principom demokratije, odnosno principima predstavničke demokratije. Moguće domašaje takvog situiranja instituta ne samo u pravni, već i u politički sistem EU teško je naslutiti. Sve dok Sud pravde ne bude izložen takvom iskušenju i prepusti mu se. I, u vezi sa tim, nemoguće je ne priznati ogromnu ulogu koju je u evoluciji instituta imao Sud pravde, kako u pogledu njegovog širenja, tako i u pogledu identifikacije njegovih ograničenja. Ali je vrlo lako preceniti je u odnosu na druge subjekte. Ne samo predistorija građanstva, već i njegova najnovija istorija ukazuje da su mišljenja, izveštaji, stavovi i slične izjave volje Komisije, Parlamenta, Saveta, nešto što nazivamo mekim pravom, igrali značajnu ulogu u razvoju građanstva. Posebno ne treba potceniti ulogu država članica, pojedinačno, grupno i uzetih sve zajedno. Uz sav aktivizam Suda, države su ostale ne samo gospodari ugovora, već, u krajnjoj granici, i gospodari svih drugih izvora prava kada je o materiji državljanstva reč. Drugim rečima, EU još uvek nije uspela da raskine tu snažnu vezu između fizičkog lica i države koja se zove državljanstvo, niti da se postavi na mesto države.

## Literatura

### *Knjige i članci*

- Basselink, L.F.M, 'Case C-145/04, *Spain v. United Kingdom*, judgement of the Grand Chamber of 12 September 2006; Case C-300/04, *Eman and Sevinger*, judgement of the Grand Chamber of 12 September 2006; ECtHR (Third Section), 6 September 2007, Applications Nos. 17173/07 and 17180/07, *Oslin Benito Sevinger and Michiel Godfried Eman v. the Netherlands (Sevinger and Eman)*, *Common Market Law Review*, Vol 45, Issue 3, 2008, pp. 787–813.
- Carrera, Sergio, "What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?", *European Law Journal*, Vol 11, No 6, November 2005, pp. 699–721.
- Denis-Jonathan, Mann, Kai Peter, Purnhagen, "The Nature of Union Citizenship between Autonomy and Dependency on (Member) State Citizenship, A Comparative Analysis of the Rottmann Ruling, or: How to Avoid a European Dred Scott Decision?", Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2011 – 9.

- Dimitry, Kochenov, "The Present and the Future of EU Citizenship: A Bird's Eye View of the Legal Debate", Jean Monnet Working Paper 02/12.
- Editorial Commentary, "Two-Speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?", *Common Market Law Review*, Vol 45, Issue 1, 2008, pp. 1–11.
- Garot, Marie-José, *European Citizenship: 15 Years after the Maastricht Treaty*, IE WPD06-07.
- Hallstein, Walter, *Europe in the Making*, Allen and Unwin, London, 1972.
- Herlin-Karnell, E., European Arrest Warrant Cases and the Principles of Non-Discrimination and EU Citizenship, 73 *Modern Law Review* 824, 2010.
- Maas, Willem, *The Evolution of EU Citizenship*, Memo for Princeton workshop on The State of the European Union, Volume 16, September 2005.
- Mason Henry, Lowell, *The European Coal and Steel community: Experiment in Supranationalism*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1955.
- Mazzucelli, Colette, *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations to Create the European Union*, Garland, New York, 1995.
- Niamh Nic, Shuibhne, *Common Market Law Review*, Vol 49, Issue 1, 2012, pp. 349–380.
- O'Leary, Siofra, *The Evolving Concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer Law International, The Hague, 1996.
- Sandri, Lionello Levi, "Free Movement of Workers in the European Community", *Bulletin EC 11/68*, Brussels, Commission of the European Communities, 1968.
- Tridimas, Takis, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2009
- Vries, Sibe de, Bernitz Ulf, Stephen Weatherill (ed.), *The Protection of Fundamental Rights in the EU After Lisbon*, Oxford and Portland, Oregon, 2013.
- Ward, Ian, *A Critical Introduction to European Law*, Cambridge, 2009.

### *Dokumenta institucija Evropske unije*

- "Council Directive 2013/1/EU amending Directive 93/109/EC as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals" (OJ L 26, p. 28).
- "Resolution on the draft Treaty Establishing the European Union", European Parliament, OJ C 77, 19 March, 1984.
- "Towards European Citizenship", *Bulletin EC Supplement 7/75*, 1975, p. 28.
- Bulletin EC 12-1974*
- Bulletin EC 7/8-1975*
- European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions under Article*

25 TFEU, *On progress towards effective EU Citizenship 2011-2013*, Brussels, 8.5.2013, COM(2013) 270 final.

Tindemans, Leo, "European Union, Report to the European Council, Tindemans Report", *Bulletin EC 1/76*, 1976.

### *Sudska praksa*

C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 2001, ECR I-06193.

C-256/11 *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres*, 2011, ECR – 11315.

C-325/09, *Sec'y of State v. Dias*, Op. of Advocate Gen. Trstenjak, para. 72 (17 Feb. 2011).

C-369 *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, 1992, ECR I-04239.

C-434/09, *Shirley McCarthy v. Sec'y of State for the Home Dep't* (5 May 2011), Op. of Advocate Gen. Kokott, para. 31 (25 Nov. 2010).

C-434/09, *Shirley McCarthy v. Sec'y of State for the Home Dep't* (5 May 2011).

Case C-135/08 *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, 2010, ECR I-01449.

Case C-145/04 *Kingdom of Spain v. United Kingdom* 2006, ECR I-7961.

Case C-145/04 *Kingdom of Spain v. United Kingdom*, Judgement.

Case C-300/04 *M.G. Evan, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, 2006, ECR I-8060.

Case C-300/04 *M.G. Evan, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, Judgement.

*Matthews v. the United Kingdom*, ECtHR 18 February 1999 Application No. 24833/94.

*Zambrano v. Office national de l'emploi* (8 Mar. 2011).

### *Internet stranice*

<http://europa.eu/eu-law/treaties>





**Jelena Čeranić**

Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu

Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci

ceranicj@gmail.com

## MESTO EVROPSKOG GRAĐANINA NA POLITIČKOJ SCENI EU NA OSNOVU UGOVORA IZ LISABONA<sup>1</sup>

*Apstrakt.* U radu se analizira mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU na osnovu Ugovora iz Lisabona. Institut evropskog građanstva predviđen je prvi put Ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine i unapređivan je svim narednim izmenama i dopunama osnivačkih ugovora. Nakon uvodnih napomena o stanju evropskog građanstva dvadeset godina nakon uvođenja ovog instituta, u prvom delu rada predstavljena je uloga evropskog građanina kao pojedinca, koji je u politički život EU uključen direktno i indirektno. Posebna pažnja posvećena je pravima i obavezama evropskog građanina predviđenim Ugovorom iz Lisabona. Pored toga, evropski građanin učestvuje u kreiranju politike EU i kao član civilnog društva. Kako je civilnom društvu, Ugovorom iz Lisabona, i formalno priznata uloga u procesu odlučivanja na nivou Unije, drugi deo rada posvećen je ulozi evropskog građanina kao člana civilnog društva na političkoj sceni EU.

*Ključne reči:* evropski građanin, Evropska unija, Ugovor iz Lisabona, demokratski deficit, civilno društvo

*Abstract.* The paper deals with position of the European citizen on the EU political scene under the Lisbon Treaty. The Treaty of Maastricht in 1993 introduced the concept of citizenship of the Union. The Treaty of Amsterdam in 1999 and the Treaty of Lisbon in 2009 further strengthened the rights associated with Union citizenship. The Treaty of Lisbon provides that every person holding the nationality of a Member State is a citizen of the Union. That citizenship of the Union is additional to, and does not replace, national citizenship of a Member State and the citizens of the Union enjoy the rights and are subject to the duties

---

1 Rad je rezultat samostalnog istraživanja autora; rukopis podnet 12. novembra 2013.

provided for in the Treaties. After introductory notes with regard to the development of the concept of Union citizenship, in the first part of the paper the author examines the role of the Union citizen, as an individual, in the EU political life. The EU citizen is included in the EU political life directly and indirectly. The special attention is paid to the rights and duties of the EU citizen provided by the Lisbon Treaty. The second part of the article is devoted to the role of the EU citizen, as member of the civil society, in democratic life of the European Union.

*Key words:* European citizen, European Union, Lisbon Treaty, democratic deficit, civil society

## Uvodne napomene

Devedesetih godina prošlog veka, proces evropskih integracija bio je na vrhuncu, a Evropska unija nizala je pozitivne rezultate na svim poljima. U atmosferi opšteg zadovoljstva otpočete su određene aktivnosti u pravcu jačanja demokratskog karaktera Unije prema modelu nacionalne države. U tom smislu, pokrenute su određene politike i uspostavljeni pojedini instituti, a jedan od njih, inače svojstven nacionalnim državama, jeste evropsko građanstvo (građanstvo Unije). Institut evropskog građanstva kodifikovan je Ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine.

Dvadeset godina nakon uvođenja evropskog građanstva, odlukom Evropskog parlamenta i Saveta, godina 2013. proglašena je za „Evropsku godinu građana”.<sup>2</sup> Opšti cilj „Evropske godine građana” jeste da se pojača svest i znanje o pravima i odgovornostima evropskih građana, kako bi se građanima Unije omogućilo da u potpunosti koriste svoja prava da se slobodno kreću i nastanjuju na teritoriji država članica. U tom kontekstu, „Evropska godina građana” ima takođe za cilj da promoviše i druga prava koja su vezana za građanstvo Unije.<sup>3</sup>

Ipak, raspoloženje u vreme obeležavanja „Evropske godine građana” potpuno je drugačije u odnosu na ono početkom devedesetih godina prošlog veka, kada je institut evropskog građanstva uveden. U periodu od dvadeset godina, proces evropskih integracija preživio je brojne lomove. Neuspeh Ugovora o Ustavu EU iz 2005. godine<sup>4</sup>, dugotrajni pregovori u vezi sa Ugovorom iz Lisa-

---

2 *Decision No 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013)*, Official Journal of the European Union, L 325, 23.11.2012.

3 Čl. 2, st. 1 Odluke 1093/2012.

4 Ovaj ugovor nikada nije stupio na snagu jer ga je najpre francuski, a zatim i holandski narod odbio na referendumu.

bona (potpisan 13. decembra 2007, a stupio na snagu 1. decembra 2009), ekonomska kriza iz 2008. godine čije su posledice i dalje prisutne, samo su neki od problema sa kojima se EU suočila u poslednje dve decenije. Ako se ovome doda i problem demokratskog deficita (osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole), koji se pojavio u Uniji još krajem osamdesetih godina, sasvim je jasno zašto atmosfera u vreme obeležavanja „Evropske godine građana” nije tako pozitivna kao pre dvadeset godina.

Međutim, ono što je veoma zanimljivo jeste da je tokom protekle dve decenije, dok je nezadovoljstvo građana raslo, samim izmenama i dopunama osnivačkih ugovora sve više pažnje posvećivano pravima evropskih građana. Od Ugovora iz Mاستrihta (1992), Ugovora iz Amsterdama (1997) i Ugovora iz Nice (2001), preko Ugovora o Ustavu EU (2005), pa do Ugovora iz Lisabona (2009) primetna je tendencija jačanja uloge evropskih građana u političkom životu EU.

U okviru prvog dela rada ispitana je uloga evropskog građanina kao pojedinca u političkom životu EU. Posebna pažnja posvećena je pravima i obavezama evropskog građanina na osnovu Ugovora iz Lisabona. U drugom delu rada predstavljena je uloga evropskog građanina, kao člana civilnog društva, u demokratskom životu Unije.

## **Uloga evropskog građanina kao pojedinca u političkom životu EU**

Ugovorima je predviđeno da svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije.<sup>5</sup> Analizirajući mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU kroz prizmu odredbi Ugovora iz Lisabona, zaključuje se da je on uključen u demokratski život Unije na dva načina: direktno (neposredno) i indirektno (posredno).

### *Direktno učešće*

Ugovorima je ustanovljeno građanstvo Unije. Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo jedne od država članica. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga.<sup>6</sup> Budući da je evropsko građanstvo povezano sa državljanstvom država članica, nemoguće je postati građanin Unije bez državljanstva neke od država članica EU. Međutim, uprkos činjenici da je zasnovano na državljanstvu država članica, evropsko građanstvo garantuje

---

5 Čl. 10, st. 3 Ugovora o Evropskoj uniji (dalje: Ugovor EU).

6 Čl. 20, st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU (dalje: Ugovor FEU).

onima koji imaju takav status određeni broj prava koja proizlaze iz samog pravnog poretka EU, drugim rečima, takva prava je nezamislivo ostvariti u okviru nacionalne države.<sup>7</sup>

U pravnom smislu, pojam građanstva je skup prava i obaveza. Inače, sam Ugovor iz Lisabona, u odnosu na prethodne verzije osnivačkih ugovora, počevši od Ugovora iz Mاستrihta pa nadalje, nije uneo značajne novine kada je reč o pravima i obavezama evropskih građana. Ugovorom iz Lisabona prava i obaveze građana Unije grupisane su u četiri kategorije. To su:<sup>8</sup>

- pravo građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica;
- pravo građana da biraju i da budu izabrani na izborima za Evropski parlament, kao i na opštinskim izborima, u državi članici u kojoj imaju prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države;
- pravo građana Unije da na teritoriji neke treće države, u kojoj država čiji su oni državljani nije predstavljena, imaju pravo da koriste zaštitu diplomatskih i konzularnih organa svake države članice EU, pod istim uslovima kao državljani te države;
- pravo građana da se peticijom obraćaju Evropskom parlamentu, da se obraćaju Evropskom zaštitniku građana, kao i pravo da se obraćaju institucijama i konsultativnim organima Unije na jednom od Ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore.

Što se tiče prava građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da svaki građanin Unije ima pravo da se slobodno kreće i boravi na teritoriji država članica EU, uz poštovanje ograničenja i uslova koji su predviđeni Ugovorima i merama za njihovu primenu.<sup>9</sup> Ako se ovaj član dovede u vezu sa principom nediskriminacije na osnovu nacionalnosti, pravo slobode kretanja zapravo znači da građanin u potpunosti uživa „kućni tretman” (eng. *home treatment*)<sup>10</sup> u bilo kojoj državi članici gde ima prebivalište.

Ukoliko se ukaže potreba da Unija preduzme neku aktivnost za realizaciju ovog cilja, a Ugovorom joj nije obezbeđena potrebna nadležnost, Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom,

---

7 D. Korchenov, *“Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights”*, *The Colombia Journal of European Law*, Vol 15, No 2, pp. 171–172.

8 Čl. 20, st. 2 Ugovora FEU.

9 Čl. 21, st. 1 Ugovora FEU.

10 D. Korchenov, *“Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights”*, op. cit., p. 194.

mogu usvajati odredbe u cilju lakšeg ostvarivanja ovog prava.<sup>11</sup> Dodeljivanje ovakvog ovlašćenja Evropskom parlamentu i Savetu ukazuje da pravo građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica ipak nije apsolutno. Budući da postoji mogućnost da ovo pravo bude ograničeno ili uslovljeno Ugovorima i merama koje se usvajaju u cilju njegovog lakšeg ostvarivanja, pojedini autori su ga okarakterisali kao „mlako” pravo.<sup>12</sup> Inače, u praksi EU nije uobičajeno, moglo bi se čak reći i da je nelogično, da mogućnost vršenja nekog prava, koje je sadržano u primarnom zakonodavstvu EU, zavisi od sekundarnog zakonodavstva EU čiji je cilj praktično ostvarenje prava predviđenog primarnim zakonodavstvom.<sup>13</sup>

Ugovorima je takođe predviđeno da, u cilju da svaki građanin Unije ima pravo da se slobodno kreće i boravi na teritoriji država članica, Savet, odlučujući u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, može usvojiti mere koje se odnose na socijalnu sigurnost i socijalnu zaštitu. Savet odlučuje jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta.<sup>14</sup>

Drugo pravo građana Unije predviđeno ugovorima je pravo da biraju i da budu izabrani na opštinskim izborima u državi članici u kojoj imaju prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države. Ovo pravo ostvarivaće se u skladu sa modalitetima koje utvrđuje Savet, odlučujući jednoglasno u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, pri čemu se ovim modalitetima mogu predvideti neke derogativne odredbe zbog opravdanih specifičnih problema neke države članice.<sup>15</sup> Takođe je predviđeno da svaki građanin Unije koji ima prebivalište u nekoj državi članici ima pravo, iako nije njen državljanin, da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj ima prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države. To pravo ostvariće se prema modalitetima koje usvaja Savet, odlučujući jednoglasno u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, posle konsultovanja Evropskog parlamenta. Ovim modalitetima mogu se predvideti neke derogativne odredbe kada su opravdane specifičnim problemima neke države članice.<sup>16</sup>

---

11 Čl. 21, st. 2 Ugovora FEU.

12 D. Korchenov, *„Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights”*, op. cit., p. 194.

13 Ibidem.

14 Čl. 21, st. 3 Ugovora FEU.

15 Čl. 22, st. 1 Ugovora FEU.

16 Čl. 22, st. 1 Ugovora FEU.

Prilikom analize opsega političkih prava evropskih građana, trebalo bi uzeti u obzir činjenicu da u svakoj državi članici EU postoje tri različita nivoa političkog predstavljanja – opštinski, nacionalni i evropski. Evropskim građanima je, Ugovorom iz Lisabona, zagarantovana nediskriminacija na osnovu nacionalnosti prilikom glasanja ili predstavljanja na opštinskim izborima i nediskriminacija na izborima za Evropski parlament u državi članici čiji oni nisu državljani. Drugim rečima, građani Unije imaju aktivno i pasivno biračko pravo u državi gde imaju prebivalište na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament. Međutim, kada je reč o nacionalnom nivou, tj. učešću evropskih građana u političkom životu same države članice u kojoj imaju prebivalište, u ugovorima ne postoje slične odredbe, već su samo predviđene određene pravne garancije koje će se primeniti protiv države članice u kojoj ima prebivalište. Dakle, građani Unije nemaju ni aktivno ni pasivno biračko pravo na nacionalnom nivou u državi članici u kojoj imaju prebivalište, te su, na neki način, onemogućeni da se u potpunosti integrišu u politički život te zemlje.

Treće mesto na listi prava i obaveza evropskih građana predviđenih Ugovorom iz Lisabona zauzima pravo građana Unije da na teritoriji neke treće države, u kojoj država čiji su oni državljani nije predstavljena, imaju pravo da koriste zaštitu diplomatskih i konzularnih organa svake države članice EU, pod istim uslovima kao državljani te države. Takođe je predviđeno da države članice međusobno utvrđuju posebna pravila i pokreću međunarodne pregovore u cilju obezbeđenja te zaštite.<sup>17</sup>

Pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu u Evropskoj uniji nije novo. Ovo pravo uspostavljeno je u evropskoj pravnoj doktrini mnogo godina pre nego što je kodifikovano ugovorima. Pravo na korišćenje zaštite diplomatskih i konzularnih organa svake države članice, pod istim uslovima kao i državljani te države, primenjivalo se prevashodno na evropske zvaničnike i to u onim oblastima koje su bile u nadležnosti Unije. Praktična strana ovog prava je, na primer, mogućnost da se dobiju putne isprave od konzularnog predstavništva druge države članice ukoliko ne postoji diplomatsko ili konzularno predstavništvo države čiji je građanin, koji je izgubio ili su mu ukradena dokumenta, državljanin.<sup>18</sup>

Ipak, i u ovoj oblasti postoji jedna novina uvedena Ugovorom iz Lisabona. Predviđeno je da Savet, odlučujući u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, može usvajati direktive

---

17 Čl. 23, st. 1 Ugovora FEU.

18 D. Korchenov, "Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights", op. cit., p. 205.

kojima utvrđuje potrebne mere za koordinaciju i saradnju da bi olakšao ovu zaštitu.<sup>19</sup>

Kao četvrto na listi, predviđeno je pravo građana da se peticijom obraćaju Evropskom parlamentu, da se obraćaju Evropskom zaštitniku građana, kao i pravo da se obraćaju institucijama i konsultativnim organima Unije na jednom od ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore. Prilikom ocene dometa ovih prava, trebalo bi imati na umu da se sva ova prava, osim poslednjeg, nalaze na još jednom mestu u ugovorima, tačnije predviđena su članovima 227 i 228 Ugovora o funkcionisanju EU.

Na osnovu člana 227 Ugovora o funkcionisanju EU svaki građanin Unije, kao i svako fizičko ili pravno lice koje ima svoje prebivalište ili statutarano sedište u nekoj državi članici, ima pravo da podnese, pojedinačno ili zajedno sa drugim građanima ili licima, peticiju Evropskom parlamentu o pitanju iz delokruga aktivnosti Unije, koja se direktno odnosi na građanina Unije.

Članom 228 Ugovora o funkcionisanju EU predviđeno je da je evropski zaštitnik građana, koga bira Evropski parlament, ovlašćen da prima žalbe svakog građanina Unije ili svakog fizičkog ili pravnog lica koje ima prebivalište ili statutarano sedište u nekoj državi članici, i odnose se na slučajeve lošeg rada institucija, organa ili tela Unije, sa izuzetkom Suda pravde EU, u vršenju njihovih funkcija. On proučava ove predloge i sačinjava izveštaj o njihovoj suštini.

S obzirom na postojanje članova 227 i 228 Ugovora o funkcionisanju EU, klasifikacija pomenutih prava (pravo da se peticijom obraćaju Evropskom parlamentu, da se obraćaju Evropskom zaštitniku građana, kao i pravo da se obraćaju institucijama i konsultativnim organima Unije na jednom od ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore) kao prava evropskih građana može se kvalifikovati kao sporna. Naime, članovi 227 i 228 Ugovora o funkcionisanju EU ne dovode u vezu mogućnost uživanja pomenutih prava sa posedovanjem statusa evropskog građanina, već se primenjuju na svako lice koje ima prebivalište ili statutarano sedište u nekoj državi članici EU.<sup>20</sup>

Dakle, nakon uvida u prava i obaveze građana Unije predviđenih Ugovorima, dolazi se do zaključka da se teško može govoriti o pravima građanstva kao novim pravima (npr. zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva postojala je i ranije). U tom smislu, reč je o pravima koja su postojala i ranije, a koja su samo kodifikovana Ugovorom iz Mastrihta i modifikovana Ugovorom iz Lisabona.

---

19 Čl. 23, st. 2 Ugovora FEU.

20 D. Korchenov, "Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights", op. cit., p. 206.

### *Indirektno učesće*

Svi politički sistemi danas, uključujući i specifičan oblik organizacije kakva je Evropska unija, počivaju na modelu predstavničke demokratije. S tim u vezi, evropski građanin ostvaruje svoja prava i indirektno, preko demokratski izabranih institucija.

Evropski parlament je svojevremeno lansirao doktrinu o dvostrukom legitimitetu EU. Reč je o ustavnom principu na osnovu koga je unija naroda predstavljena u Parlamentu, a unija država u Savetu.<sup>21</sup> Ova formulacija podseća očigledno na doktrinu o dvostrukom federalnom predstavljanju: naroda SAD i država, naroda Švajcarske i kantona itd. Osnovna ideja je da legitimitet federacije država ima iste izvore kao i federalna država.

Dakle, Evropska unija počiva na dva izvora legitimiteta: onoga koji potiče od naroda koji je predstavljen u Evropskom parlamentu i onoga koji potiče od samih država članica koje su predstavljene u Savetu ministara. Da bi se ispitalo mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU, trebalo bi razmotriti ovu prvu komponentu – legitimitet koji potiče od evropskog naroda. Ovaj aspekt teorije o dvostrukom legitimitetu EU može se sagledati kroz prizmu tri organa koji su uključeni u funkcionisanje EU. To su: Evropski parlament, nacionalni parlamenti i Komitet regiona.

Evropski parlament je institucija koja je, tokom više od pedeset pet godina razvoja evropskog integracionog procesa, prerasla od konsultativnog u organ odlučivanja EU. Povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta zapravo je refleksija kretanja Evropskih zajednica putem političkih integracija. Od prvih direktnih izbora za Evropski parlament, održanih 1979. godine, uloga ove institucije kontinuirano je jačala. Inače, povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta može se objasniti i kao pokušaj da se ublaži demokratski deficit.

Izraz demokratski deficit prvi put je, u Evropskom parlamentu, upotrebio belgijski poslanik Mišel Tusan (*Michel Toussaint*) u svom izveštaju iz 1988. godine, navodeći da parlamentarni sistem predstavlja najpoznatiji i najbolji način da se volja naroda preobrati u normativne odluke.<sup>22</sup> U to vreme, zakonodavnu vlast u Evropskim zajednicama vršio je isključivo Savet ministara. Dakle, prema mišljenju M. Tusana, demokratski deficit pojavio se zato što su nacionalni parlamenti preneli deo svojih ovlašćenja na komunitarni nivo, ali taj prenos nije

---

21 *Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000, p. 6.*

22 *Rapport Toussaint fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes, Parlement européen, 1/2/1988, Document A 2-076/87.*



adekvatno kompenzovan, u smislu da su ovlašćenja prenetna na komunitarne parlamentarne institucije. Stoga je došlo do birokratizacije i udaljavanja postupka odlučivanja od samih građana Unije. Građani su smatrali da nemaju dovoljno uticaja na donošenje odluka na nivou Unije. S tim u vezi, odluke koje su se donosile na komunitarnom nivou njima su delovale strano i nepoznato. Kako bi se otklonio, ili bar ublažio, ovaj problem demokratskog deficita, još sedamdesetih godina prošlog veka predložen je postupak tzv. zajedničkog odlučivanja Parlamenta i Saveta. Ovaj predlog naišao je na delimičnu primenu tek tokom devedesetih godina, a procvat je doživeo stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine.

Ugovor iz Lisabona, po ugledu na Ugovor o Ustavu EU, predstavlja najznačajniji korak u pravcu povećanja ovlašćenja Evropskog parlamenta, kao predstavnika evropskog naroda. Na osnovu Ugovora iz Lisabona, Evropski parlament prerastao je u ravnopravnog odlučioca sa Svetom, a postupak sa odlučivanja, tj. zajedničkog odlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta postao je redovni zakonodavni postupak.<sup>23</sup>

Što se tiče uloge nacionalnih parlamenata, sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, nacionalni parlamenti kontrolisali su rad svojih vlada u vezi sa pitanjima koja se tiču aktivnosti Unije na osnovu ustavne prakse i unutrašnje organizacije svake države članice. Kako bi se povećalo učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima Unije, a u cilju da se odluke donose što je moguće bliže evropskim građanima, Ugovorom iz Lisabona je, u okviru Naslova II o demokratskim principima Unije, poseban član posvećen aktivnostima nacionalnih parlamenata. Osim toga, uz Ugovor su usvojena i dva protokola kojima se precizira uloga nacionalnih parlamenata u funkcionisanju EU. To su: Protokol (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji i Protokol (br. 2) o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Predviđeno je da nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcionisanju Unije tako što: dobijaju informacije od institucija Unije i primaju predloge zakonskih akata u skladu sa Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata; staraju se da se poštuje princip supsidijarnosti u skladu sa postupcima predviđenim Protokolom o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti; učestvuju, u okviru „Prostora slobode, bezbednosti i pravde”, u mehanizmima za ocenu politika Unije u ovom prostoru, i pridružuju se političkoj kontroli Evropola i oceni aktivnosti Evrojusta; učestvuju u postupku revizije Ugovora; dobijaju obaveštenja o zahtevima za priključenje Uniji i učestvuju u međuna-

---

23 Čl. 289 i 294 Ugovora FEU.

rođnopravnoj saradnji koja se ostvaruje između nacionalnih parlamenata i sa Evropskim parlamentom.<sup>24</sup>

U skladu sa tendencijom da se odluke donose što je moguće bliže građanima Unije, krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, doneta je odluka da se osnuje novi organ – Komitet regiona. Ovaj organ uveden je, u organizacionu strukturu EU, Ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine. Predviđeno je da Komitet regiona bude pomoćni i konsultativni organ EU. Tokom prvih godina postojanja i rada, Komitet regiona nije imao značajnijih ovlašćenja. Međutim, tokom više od dve decenije postojanja ovog organa, situacija se promenila. Budući da su u Komitetu regiona predstavljeni sami regioni, a EU poslednjih godina sve više pažnje posvećuje regionalnoj politici, Ugovorom iz Lisabona povećana su ovlašćenja i ovog organa.<sup>25</sup> Prvi put je predviđeno da i Komitet regiona može da podnese tužbu Sudu pravde, pre svega, u slučaju nepoštovanja principa supsidijarnosti. Dakle, u skladu sa jačanjem demokratskog karaktera Unije, unapređena je i uloga Komiteta regiona. Zapravo, Komitet regiona je „Evropa odozdo” koju „Evropa odozgo” ne može više ignorisati, jer se radi o njenoj osnovi.<sup>26</sup>

### **Uloga evropskog građanina kao člana civilnog društva u političkom životu EU**

Pored učešća evropskog građanina kao pojedinca na političkoj sceni EU, on je u demokratski život Unije uključen i kao član civilnog društva.

Tokom poslednje decenije prošlog veka, usled rastućeg problema demokratskog deficita, u Uniji je sve više pažnje počelo da se poklanja ulozi civilnog društva u postupku donošenja odluka. Vremenom je civilno društvo postalo jedna od ključnih reči u političkom žargonu EU, tako da nijedna bela knjiga, preporuka, mišljenje ili projekat Unije ne mogu više ignorisati ovog aktera. Uloga civilnog društva kao aktera na političkoj sceni Unije prvi put je priznata Ugovorom iz Lisabona (po ugledu na Ugovor o Ustavu EU) u okviru posebnog Naslova II Ugovora EU posvećenog odredbama o demokratskim principima Unije.

---

24 Čl. 12 Ugovora EU.

25 Čl. 305–307 Ugovora FEU.

26 V. Constantinesco, „L'évolution du Comité des régions”, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruyant, Bruxelles, 2003, p. 11.

### *Participativna demokratija*

U okviru Naslova II Ugovora EU najpre je predviđeno da je funkcionisanje Unije zasnovano na demokratskom predstavljanju.<sup>27</sup> Dakle, Ugovorom je proklamovan princip predstavničke demokratije, zasnovan na učešću evropskih građana u javnom životu. Međutim, ono što predstavlja novinu i što je posebno zanimljivo jeste činjenica da je, pored principa predstavničke demokratije, Ugovorom iz Lisabona uspostavljen i princip participativne demokratije.

Participativna demokratija podrazumeva učešće civilnog društva u procesu donošenja odluka. Ugovorima je predviđeno da institucije Unije daju mogućnost građanima i predstavničkim udruženjima da, na pogodan način, javno iznose i razmenjuju mišljenja o svim oblastima aktivnosti Unije.<sup>28</sup> Dakle, Ugovorom iz Lisabona prvi put je u istoriji evropskih integracija zvanično, primarnim zakonodavstvom EU, priznat značaj socijalnom dijalogu i ulozi organizacija i udruženja civilnog društva, uzimajući u obzir različitost nacionalnih sistema. Evropska unija će se angažovati da olakša dijalog među njima, poštujući njihovu autonomiju.

Ovaj član predstavlja refleks, nastavak onoga što se naziva dobra uprava definisana Belom knjigom Komisije.<sup>29</sup> Reč je o tome da se uspostavi redovan dijalog između institucija EU i civilnog društva, koji omogućava da se pripremaju dobre odluke. Naime, evropski građani se osećaju odsečenim od aktivnosti Unije. Shodno tome, oni imaju sve manje i manje poverenja u institucije i politiku ili su jednostavno nezainteresovani. Čak i kada Unija deluje efikasno, retko će se ta aktivnost njoj pripisati. Drugim rečima, građani Unije uopšte ne shvataju da su neka prava ili poboljšanje kvaliteta života često rezultat evropskih, a ne nacionalnih odluka. Evropski građani očekuju od Unije da njeno delovanje bude podjednako vidljivo i efikasno kao što je to slučaj sa delovanjem nacionalnih vlada. Evropska komisija je među prvima shvatila značaj poboljšanja evropske uprave. Međutim, ova promena zahteva usklađenu aktivnost svih evropskih institucija, država članica, regionalnih i lokalnih vlasti i na kraju civilnog društva. U tom kontekstu, uloga civilnog društva je ključna da bi se povratilo poverenje građana Unije.

Dakle, povećanje učešća zainteresovanih strana trebalo bi da dovede do toga da način rada Evropske unije bude transparentniji. Budući da demokratija zavisi od sposobnosti građana da učestvuju u javnoj raspravi, trebalo bi napo-

---

27 Čl. 10, st. 1 Ugovora EU.

28 Čl. 11, st. 1 Ugovora EU.

29 *Commission européenne, Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428.

menuti da institucionalizacija tog oblika učešća građana Unije doprinosi jačanju demokratskog karaktera Ugovora iz Lisabona, pa samim tim i same Evropske unije.

Iako je praktično nezamislivo da se, sledeći ideju demokratizacije i približavanja Unije građanima, izokrene smisao ovog člana o učešću predstavničkih udruženja i civilnog društva u procesu donošenja odluka, pojedini autori smatraju da ovaj član zapravo predstavlja „zamku”.<sup>30</sup> Svoj stav obrazlažu time što Ugovorima nisu ustanovljeni kriterijumi koji omogućavaju da se određeno udruženje deklarirše kao „reprezentativno” na evropskom nivou. Često se kao ilustracija tvrdnje da je reč o zamci navode iskustva sa „otvaranja” rasprava u Evropskom parlamentu ili Konvenciji (telo koje je bilo zaduženo za pisanje prvog Ustava EU), kada se ispostavilo da su veliki broj udruženja civilnog društva zapravo bila udruženja koja finansira Evropska komisija i koja su joj govorila ono što je ona želela da čuje. „To je Brisel koji govori Briselu.”<sup>31</sup>

### *Transparentnost*

U okviru Naslova II, posvećenog demokratskom životu EU, predviđen je i princip transparentnosti. Ideja o transparentnosti rada evropskih institucija postojala je i u Deklaraciji iz Lakena<sup>32</sup> i Ugovoru o Ustavu EU, kao i u Beloj knjizi Komisije.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona, institucije održavaju otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom.<sup>33</sup> Osim toga, predviđeno je da, u cilju obezbeđenja koherentnosti i transparentnosti akcija Unije, Komisija obavlja konsultacije sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom.<sup>34</sup>

Budući da demokratija zavisi od toga u kojoj su meri građani u mogućnosti da učestvuju u javnoj diskusiji, čini se da je krajnji cilj da način funkcionisanja institucija bude što transparentniji. Kako bi mogli da učestvuju u političkom životu, građanima bi trebalo pružiti mogućnosti da dobiju pouzdane informacije o evropskim pitanjima. Takođe je neophodno da mogu detaljno da prate svaku

---

30 G. Bertu, *L'Europe sans peuple*, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005, p. 152.

31 Ibidem.

32 Deklaracija iz Lakena, koja se još naziva i Deklaracija o budućnosti Evropske unije, usvojena je na sastanku Evropskog saveta u Lakenu, 15. decembra 2001. godine, sa vizijom Unije kao demokračičnije, transparentnije i efikasnije zajednice.

33 Čl. 11, st. 2, tač. 1 Ugovora EU.

34 Čl. 11, st. 3, tač. 1 Ugovora EU.

od etapa političkog procesa. Upravo iz tog razloga institucije i države članice EU preuzele su na sebe dužnost da aktivnije informišu širu javnost o evropskim temama.

S obzirom na to da većina građana deli osećanje otuđenosti od evropske konstrukcije, osećaj pripadnosti Evropi može se probuditi samo uz poboljšanje i povećanje komunikacije. Reč je o tome da se stvori klima u kojoj će se svi građani osećati slobodno da pričaju o tome šta za njih predstavlja probleme i izazove evropskih integracija. Politički odlučioici moraju ostati u kontaktu sa evropskim javnim mnjenjem, a ovaj dijalog im može ukazati na to koji će od evropskih projekata naići na pristanak naroda.<sup>35</sup>

### *Evropska građanska inicijativa*

Na listi najvećih doprinosa demokratizaciji Evropske unije sigurno se nalazi odredba o uvođenju evropske građanske inicijative u osnivačke ugovore. Ova odredba prvi put je predviđena Ugovorom o Ustavu EU, a preuzeta je, tj. našla je svoje mesto i u Ugovoru iz Lisabona. Dakle, Ugovorom iz Lisabona je, prvi put od osnivanja Evropskih zajednica, propisana evropska građanska inicijativa. Reč je o mogućnosti da se građani Unije neposredno obrate evropskim institucijama i upute im neki zakonodavni predlog.

Predlog o uvođenju evropske građanske inicijative prvi put je u Konvenciji izneo predstavnik Nemačke. Ovaj predlog je odmah naišao na odobrenje evropskih i nacionalnih poslanika, dok se Evropska komisija prvobitno protivila uvođenju evropske građanske inicijative, iz straha da će ovakva mogućnost građana Unije ugroziti jednu od njenih osnovnih, ugovorima zagwarantovanih, funkcija, a to je monopol inicijative. Da bi se Komisija složila sa predlogom o uvođenju evropske građanske inicijative, predviđeno je da sama Komisija odlučuje o tome da li će građansku inicijativu uopšte izneti pred ostale institucije EU na odobrenje. Na ovaj način uloga Komisije kao organa inicijative u EU nije oslabljena. Tek nakon što je dobila ovakve garancije, Evropska komisija se složila da se u Predlog Ugovora o Ustavu EU unese odredba kojom se omogućava građanima Unije da se neposredno obraćaju evropskim institucijama i iznose zakonodavne predloge. Dakle, odredba o uvođenju evropske građanske inicijative prvi put je formalno predviđena Ugovorom o Ustavu EU, koji nikada nije stupio na snagu. Ugovor iz Lisabona, koji je inače u velikoj meri preuzeo odredbe Ugovora o Ustavu EU, preuzeo je i odredbu o evropskoj građanskoj inicijativi.

---

35 E. Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 217.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona, najmanje milion građana Unije<sup>36</sup>, iz većeg broja država članica, može pokrenuti inicijativu kojom pozivaju Evropsku komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, utvrdi predlog o nekom pitanju za koje građani smatraju da ga je neophodno regulisati pravnim aktom Unije u cilju primene Ugovora.<sup>37</sup> Dakle, Komisija i dalje zadržava pravo da odluči da li će postupiti po inicijativi građana. Ipak, sama činjenica da građani imaju pravo da pokrenu inicijativu za utvrđivanje zakonodavnog predloga povodom određenog pitanja predstavlja značajan korak ka demokratizaciji Unije, u smislu da se odluke donose što je moguće bliže građanima EU. Naravno, praksa će pokazati da li će građani ovaj instrument koristiti ili će samo ostati tzv. mrtvo slovo na papiru.

U okviru drugog dela Ugovora o funkcionisanju EU, koji je posvećen nediskriminaciji i državljanstvu Unije, utvrđeni su postupci i uslovi koji su potrebni za podnošenje takve inicijative. Predviđeno je da, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, Evropski parlament i Savet usvajaju propise kojima utvrđuju postupke i uslove pod kojima građani mogu pokrenuti inicijativu, što uključuje i određivanje minimalnog broja država članica iz kojih moraju biti državljani koji pokreću tu inicijativu.<sup>38</sup>

## Zaključni osvrt

Nakon analize različitih odredbi predviđenih Ugovorom iz Lisabona, može se zaključiti da je samim primarnim zakonodavstvom EU, tj. osnivačkim ugovorima, posvećeno dosta pažnje evropskom građaninu, ublažavanju demokratskog deficita i uopšte jačanju demokratskog karaktera EU. Međutim, u realnosti, uprkos svim formalnim unapređenjima, građani su u velikoj meri izgubili poverenje u Evropsku uniju i uopšte u ideju evropskih integracija. Dakle, ovde se može uočiti disbalans između forme i sadržine, u smislu da građani, što više prava dobijaju na osnovu Ugovora, bivaju, u praksi, sve manje zadovoljni. Takav disbalans najbolje ilustruje činjenica da u vremenu kada nije postojalo ni građanstvo Unije, ni mogućnost da se građani obraćaju institucijama EU, čak ni direktni izbori za Evropski parlament, niti je Evropski parlament imao značajnu ulogu u procesu donošenja odluka, dakle u vremenu kada se uopšte nije

---

36 Što i nije tako veliki broj ako se ima na umu da Evropska unija ima blizu 500.000.000 ljudi.

37 Čl. 11, st. 4, tač. 1 Ugovora EU.

38 Čl. 24, st. 1 Ugovora FEU.

razmišljalo o demokratizaciji Unije prema modelu nacionalne države, građani su bili mnogo veći evroentuzijasti nego danas.

Ovakva situacija predstavlja svojevrstni paradoks i ukazuje na dve stvari. Prvo da je ekonomski momenat presudan za odnos građana prema procesu evropskih integracija. Naime, u periodu kada je u EU vladalo blagostanje u svakom pogledu, a građani živeli u izobilju, uopšte im nije bilo važno da li su i u kojoj meri uključeni u politički život EU. Drugo, opšte nezadovoljstvo evropskih građana ukazuje na to da zakonske reforme, tj. izmene i dopune Osnivačkih ugovora nisu dovoljne za prevazilaženje ovako složenih problema sa kojima se Unija suočava poslednjih par godina, već da je potreban mnogo sveobuhvatniji pristup.

Uprkos tome što je danas teško predvideti u kom pravcu će se odvijati evropski integracioni proces, čini se da Unija najpre mora da reši probleme na polju ekonomije, da bi mogla da pristupi ostalima, među kojima je problem demokratskog deficita i uopšte stanja evropskog građanstva.

## Literatura

Bertu, G., *L'Europe sans peuple*, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005.

*Commission européenne, Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428.

Constantinesco, V., „L'évolution du Comité des régions”, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruyant, Bruxelles, 2003.

*Decision No 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013)*, Official Journal of the European Union, L 325, 23.11.2012.

Korchenov, D., „*Ius Tracrum* of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights”, *The Colombia Journal of European Law*, Vol 15, No 2.

Poncins E., *Vers une Constitution européenne*, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003.

*Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen*, 27 mars 2000, A51-0086/2000.

*Rapport Toussaint fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes*, Parlement européen, 1/2/1988, Document A 2-076/87.





---

II DEO

**KRIZA I GRAĐANSTVO  
EVROPSKE UNIJE**

---



**Slobodan Samardžić**

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

slobodan.samardzic@fpn.bg.ac.rs

## **EVROPSKA UNIJA NIJE GRAĐANSKO DRUŠTVO**

**– ISPITIVANJE KATEGORIJE GRAĐANSTVA**

**U SISTEMU EVROPSKE UNIJE –**

*Apstrakt.* Osnovno pitanje kojim se rad bavi jeste zašto u dosadašnjem razvoju evropskih integracija nije nastalo evropsko građansko društvo. Nema sumnje da je kroz više decenija razvoja izvršena sistemaska integracija većeg broja oblasti javnog života, počevši od zajedničkog tržišta pa sve do monetarne unije. Ovaj proces nije pratila odgovarajuća društvena integracija koja je do danas ostala u rudimentarnim oblicima. I uvođenje građanstva Unije u Ugovoru iz Maastrichta, kao i integrisanje posebnog odeljka o demokratiji u Ugovoru iz Lisabona nisu doprineli nastanku autonomne društvene sfere u okvirima Unije. Ovo pitanje dobija na posebnoj važnosti u današnje vreme krize Evropske unije. Krizu pokušavaju da reše isključivo sistemski akteri, dok su učesnici iz sfere građanskog društva sasvim isključeni. Drugačije i ne može biti s obzirom na to da se građansko društvo Unije nije ni konstituisalo. Ali, tu i leži opasnost autoritarnog i nametnutog rešavanja kriza putem mera koje donose sve manje vidljive strukture moći unutar Unije. Iz tih razloga, sama Unija postaje sve manje legitimna sa stanovišta građana sve većeg broja država članica. Ovo je nerešiv strukturni problem koji znatno utiče na odlaganje rešenja krize i neizvesnu budućnost Unije kakvu danas poznajemo.

*Ključne reči:* građanstvo EU, građansko društvo, pravo građanstva, društvena integracija, sistemaska integracija, demokratija, država, osnivački ugovori, kriza

*Abstract.* The main issue that the article deals with is the question of the reason of absence of European civil society within the course of the European integration. There is no doubt that systemic integration of many spheres of public life took place starting from Common Market up to the

Monetary Union. This process have not been followed by corresponding societal integration which remained rudimentary up until today. Neither introducing of citizenship of the Union in the Maastricht Treaty nor integrating a special chapter on democracy in the Lisbon Treaty have contributed to the appearance of autonomous social sphere in the frame of the Union. This issue becomes particularly important today in the time of crisis. Merely systemic participants are engaged in resolving the crisis while the civil society actors are totally excluded. This situation is not likely to be changed given that civil society of the Union has not been established. However, precisely because of that there exists danger of an authoritarian way of resolving the crisis through measures imposed by invisible holders of power in the Union. This is the reason of legitimacy deficit of the Union in the eyes of the rising number of the member states' citizens. Here we are faced with the unsolvable structural problem which vastly impacts the postponing of the crisis resolution, as well as the uncertain future of the Union as we know it.

*Key words:* EU citizenship, civil society, social integration, systemic integration, democracy, state, founding treaties, crisis

## **Povodom jedne inicijative**

Današnja Evropska unija funkcioniše u senci njene velike krize i gotovo je nemoguće analizirati bilo koji njen fenomen bez osvrta na samu krizu. Pod krizom podrazumevamo disfunkcionalnost Unije u bitnim segmentima njenog postojanja, pre svega u oblasti ekonomske i monetarne unije, unutar koje se reprodukuju najvidljiviji pojavnici oblici krize – kriza javnih dugova, opšta finansijska kriza i dugogodišnja prevlađujuća recesija. Ovaj segment, međutim, dodiruje šire pitanje funkcionisanja političkog sistema Unije, njenih institucija i važećih modela upravljanja i posledično otvara opštije pitanje legitimnosti celokupnog sistema.

Inicijativa Evropskog parlamenta od 21. novembra 2012. godine upućena Komisiji da narednu, 2013, godinu proglasi „evropskom godinom građana kako bi se iskoristila prilika za otvaranje debate o evropskom građanstvu, uključujući terminologiju, sadržaj i obim tog pojma, kao i za informisanje građana Unije o njihovim pravima...”,<sup>1</sup> pada u vreme velike krize, čiji sveprisutni kontekst nije moguće izbeći ni u ovom slučaju. Štaviše, moglo bi se reći da kontekst krize nije

---

1 Decision No 1093/12/EU of the European Parliament and of Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013); Official Journal of the European Union, 23. 11.2012, tačka 4.

moguće izbeći posebno prilikom tematizovanja pitanja o evropskom građanstvu budući da, kako smo pomenuli, tekuća kriza ima važan aspekt u pokazateljima krize legitimnosti Unije. Krizom sistema, koji upravlja važećom valutom Unije, ugrožen je svaki njen građanin bez obzira da li je njegova država članica evro zone ili nije. Pravila monetarne politike EU, posmatrane šire od valutne politike, važe za sve države članice, te stoga i za sve njihove državljane koji su istovremeno i građani Unije.

Ali, kada je o građanstvu Unije reč, kriza, pored provociranja pitanja o legitimnosti sistema, izoštrava poglede na sam ovaj fenomen. Kao politički polovičan i konceptualno nejasan, fenomen građanstva Unije ne samo da ne može ostati nedirnut u svojoj normativnoj nedovršenosti, već naprotiv, on mora biti ponovo razmotren iz jednog opštijeg ugla u odnosu na njegov ugovorno važeći sadržaj.

### **Ugovorni ekvivalent evropskog građanstva sve manje dotiče život građana EU**

Za početak, pokušajmo, čisto eksperimenta radi, da posmatramo Lisabonski ugovor s one strane konteksta krize. On na normativnom planu nije rešio dve velike dileme procesa integracije: 1) da li je, pored ekonomske, njen unutrašnji cilj i politička unija; drugim rečima, da li je reč ne samo o tržišnoj nego i o političkoj integraciji; 2) da li je EU, normativno gledano, savez država ili je reč o savezu država i građana.

Povodom prve dileme, držeći se ugovorne norme, izgleda kao da je „ustavotvorac” prelomio da prevladavajuća ekonomska integracija ima svoj krajnji cilj i smisao u političkoj integraciji zvanog Evropska unija. Najjači normativno-pravni dokaz jeste Naslov II Ugovora o Evropskoj uniji, koji se tiče odredaba o demokratskim principima. Za razliku od prethodnih Ugovora o EU, gde se načelo demokratije, zajedno sa drugim načelima vladavine prava, u sistem Unije preuzima iz korpusa ustavnih principa država članica<sup>2</sup>, u Lisabonskom ugovoru demokratskom načelu se posvećuje poseban naslov i sadržaj kao da je reč o autentičnom načelu EU, a ne tek preuzetom od država članica. U tom smislu, govori se o jednakosti svih građana Unije, o demokratskom predstavljanju kao osnovnom principu funkcionisanja Unije, učešću građana u političkom

---

2 „Unija se zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama.” Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovor iz Nice stupio na snagu 2003), Evropski centar za mir i razvoj, Beograd, 2004, čl. 6, st. 1. Inače, odredba preuzeta iz prethodećeg Ugovora iz Amsterdama.

životu Unije, demokratskoj otvorenosti institucija prema građanima i drugim učesnicima, mogućnosti pokretanja zakonske inicijative građana i slično.<sup>3</sup> Držeći se slova Lisabonskog ugovora, mogli bismo se složiti sa stavom Armina von Bogdandija da „konkretizacija principa demokratije nalazi potvrdu u pravnom konceptu građanstva Unije”.<sup>4</sup> Ako Unija raspolaže autentičnim pravnim konceptom građanstva, ona je u normativnom (u smislu: pozitivnopravnom) pogledu politička unija.

Ova nas konstatacija vodi ka drugoj dilemi iz Lisabonskog ugovora. Njegova odredba u st. 2 prvog člana jasno govori da je reč o „procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope”, pominjući građane samo kao najpoželjnije krajnje adresate procesa donošenja odluka. Narodi, a ne građani „Evrope” su konstituensi Unije. Ove dve političke kategorije (narodi i građani) nalaze se u odnosu alternacije koji je kontekstualno pojačan činjenicom da su u odbačenom Ugovoru o Ustavu Evrope (2003–2004) građani sloveli kao ravnopravni konstituensi Unije zajedno sa državama članicama.<sup>5</sup> U odnosu na pomenuti dokument, Lisabonski ugovor je odbacio jednog od dva titulara Ugovora – građane EU, posvećujući mu, doduše, poseban naslov (o demokratiji). Da li je time dilema rešena. I jeste i nije. Jeste, na jedan eklektički normativno-pravni način gomilanjem pravnog sadržaja u načelnim delovima Ugovora.<sup>6</sup> Dilema nije rešena iz dva razloga. Prvo, zato što su narodi država članica odneli simboličku prevagu konstitutivne vlasti u Uniji; i drugo, zato što pomenuti ugovorni naslov o načelima demokratije drži u maglovitoj pozadini jednu drugu simboličku figuru – figuru građanina – kao rezervni (demokratski) izvor legitimnosti.

Zašto je to tako, zašto Ugovor kao konstitutivni akt nema odgovore na ove dileme, tj. zašto njihove subjekte (predmete) drži otvorenim – odgovor na to zasad može biti samo načelan: drugačije i ne može biti u jednoj konstitucionalno i strukturno nedovršenoj političkoj tvorevini kao što je Evropska unija.

---

3 Vid. Naslov II Ugovora o EU, čl. 9, 10, 11 i 12. Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

4 Armin von Bogdandy, „A disputed Idea becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle”. In: Beate-Kohler Koch and Berthold Rittberger (eds), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Littlefield Publishers, Lanham, 2007, p. 36.

5 „Izražavajući volju građana i država Evrope da grade zajedničku budućnost, ovaj Ustav uspostavlja Evropsku uniju...”; Treaty establishing a Constitution of Europe, Official Journal of the European Union, 16. 12, 2004, Art. I-1.

6 Za A. f. Bogdandija ovde kao da nema naročitih problema. U pomenutom radu on kaže: „Postojeći ugovori govore na jednoj strani o narodima država članica, a na drugoj strani o građanima Unije onoliko koliko je reč o principima demokratije.” Da bi iz ovog benevolentnog navođenja „jedne” i „druge strane” lakonski zaključio: „Reč je o dualnoj strukturi legitimnosti”; vid. nav. rad, str. 36.

Njene ugovorno-normativne dileme su dileme njenog otvorenog, nedovršenog i neostvarenog bića. Reč je o organizaciji / zajednici koja nije donela odluku o tome šta ona jeste (pored brojnih ugovornih „odluka” o tome šta bi ona mogla da bude, recimo, odlučujući činilac mira u međunarodnim odnosima i dr.). Imajući takvu prirodu problema u vidu, ovakve dileme i višesmislenosti osnovnih ugovornih (ustavnih) koncepata imaju svoja stvarnosna opravdanja.

Nas, međutim, zanima kako stoje ovi koncepti, a pre svega ugovorni koncept građanina i građanstva EU, u suočenju sa krizom. Naše je mišljenje da karakter i dimenzije postojeće krize izmeštaju ove bazične dileme s one strane pozitivno-ugovornog sistema EU, kao što je kriza već produkovala vanugovorni mehanizam za njeno rešavanje, tj. mehanizam s one strane Lisabonskog ugovora.<sup>7</sup> Po svoj prilici, Unija se nalazi u stanju u kojem će se ovakva normativna i teorijska pitanja rešiti praktično. Ili, bolje rečeno, kriza samo pruža priliku za postizanje jasnih i odlučnih rešenja. Nije, međutim, nužno da Unija do takvih rešenja i dođe.

### Građanin Evropske unije je pojedinac bez aktivnog statusa

Od uključenja u osnivački ugovor (Ugovor iz Mاستrihta, 1992–93) ustavni status građanina EU nije se do danas promenio ni formalno ni suštinski. Pravni položaj i politički status građanina Unije izveden je iz državljanstva države članice, što mu omogućava da raspolaze jednim brojem striktno navedenih političkih prava koja se mogu smatrati autentičnim pravima Unije, kao što su: sloboda kretanja i poslovnog nastanjanja, aktivno i pasivno biračko pravo za Evropski parlament i lokalne organe vlasti ma gde na prostoru EU osoba boravi, pravo na konzularnu zaštitu poslanstva bilo koje države članice EU u trećim zemljama ako ne postoji poslanstvo sopstvene države članice, pravo peticije Evropskom parlamentu i obraćanja evropskom zaštitniku građana. Potonje promene osnivačkih ugovora (Amsterdam 1997–98, Nica 2000–2003 i Lisabon 2007–09) nisu suštinski intervenisale u ovaj skroman katalog prava građanstva; nisu ga ni proširivale ni produbljujele.<sup>8</sup> Samo je izmena iz Amsterdama donela jedno pravno pojašnjenje: *ova prava ne zamenjuju nego samo dopunjuju osnovna prava i slobode sadržane u ustavima država članica*. Taj mali dodatak je više nego rečit u odluci država članica kao stvarnih gospodara Ugovora da se građanin (ne samo

7 O ovome u više radova u zborniku *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, koji je doneo priloge sa naučne konferencije posvećene Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

8 U sadašnjoj ugovornoj sistematizaciji, ova prava deo su Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, deo koji nosi naziv „Nediskriminacija i građanstvo Unije”, čl. 18–25.

državljanin) i konceptualno i statusno vezuje za državu članicu, dok se za EU vezuje samo jednim viškom prava. Iz tih prava, međutim, ne može da proizađe njegova istorijska osobitost kao kategorije političkog života u zajednici – njegov aktivni status kao konstituensa političke zajednice i činioca javnog života u njoj.

Sistemski gledano, Evropska unija kao nadnacionalna zajednica lišila je sebe jednog atributa političkog života koji je bio izrazito karakterističan za državni oblik organizovanja javne vlasti (sistema upravljanja). To je atribut učešća i kontrole javne vlasti koji izvorno pripada pojedincu-građaninu. To samolishavanje učinila je simultano sa gomilanjem poslova i funkcija koje je obavljala za države članice i njihove građane (u svojstvu fizičkih i pravnih lica). U tom procesu integracije i stvaranja nove političke zajednice sistemski je ispala uloga građanina-pojedinca, a sa njime i čitav niz institucija *građanskog društva* koje su vekovima nastajale i u osnovi služile kontroli i ograničavanju javne vlasti, da ovde pomenem samo javno mnjenje i političku javnost.

Osvrnućemo se ovde na ovaj strukturni nedostatak Evropske unije koji ćemo imenovati kao neobuzdano širenje sistemske integracije na štetu društvene integracije.<sup>9</sup>

Modernu državu, kako god ona pojedinačno nastala, karakteriše pre svega funkcionalna razdvojenost društva i države. Građanstvo je prvobitno bio fenomen nastao u okrilju kasnosrednjovekovnog društva, i kao takav bio i ostao generički vezan za sferu društva. I samo društvo, kao prvobitno građansko društvo (*societas civilis*), izvorno je neodvojivo od nastanka građanskog staleža. Potreba ovog staleža za državom nije bila organska već funkcionalna – u jednom momentu njegovog ekonomskog i društvenog jačanja neophodnost jedinstvene i jake (suverene, tj. apsolutne) vlasti ukazala se kao *sine qua non* njegove društvene dominacije. Tako je započeo istorijski brak iz računa između društva i države, koji traje i danas, iako poslednjih decenija pod velikim iskušenjima. Na samom početku, odnos države i društva imao je apsolutističku formu i to, videli smo, na obostrano zadovoljstvo. Tek su ekonomska snaga i društvena moć građanstva taj odnos mogli da preokrenu u formu vladavine prava i narodne suverenosti (demokratske vlasti). Zamena jedne državne forme drugom (apsolutističke pravno-demokratskom) nikada nije bila definitivna ali je uvek u istoriji modernih

---

9 Obavešteni čitalac odmah će prepoznati da se ovde služimo kategorijalnim oruđem Jirgena Habermasa iz vremena njegovih produktivnih analiza „poznog kapitalizma“ početkom 70-ih godina prošlog veka. To što će njegove savremene analize Evropske unije biti predmet kasnije kritike u ovom radu ne bi trebalo da zbuni čitaoca. Mi samo smatramo da ovaj pisac nije koristio analitičke prednosti svojih ranijih radova u svrhu sagledavanja strukturnih ograničenja EU kao onda kada ih je primenjivao na „poznog kapitalizam“ generalno.



država bila regulativna. Građanstvo je, naime, uvek bila ta društvena snaga koja je submisivnu vezu podanika i apsolutne vlasti zamenjivala ravnopravnom vezom pojedinca i kontrolisane i ograničene vlasti.<sup>10</sup>

U svakom slučaju, pojam građanstva kao političke kategorije društva (ili kategorije političkog društva), kao i pojam prava građanstva kao normativno-pravnog ekvivalenta ove stvarnosne kategorije predstavljaju jedan izrazito dinamički činilac moderne države. Za razliku od državljanstva kao pravne veze između pojedinca i države, građanstvo predstavlja političku vezu pojedinca i države. Za razliku od državljanškog *status-a pasivus* pojedinca u državi, građanstvo je uvek podrazumevalo politički *status activus* pojedinca u državi.<sup>11</sup> Kao dinamički princip javnog života, građanstvo se nikada nije moglo strogo pravno regulisati. Ali, moderna ustavnost prepoznaje princip građanstva u onom delu osnovnih sloboda i prava koji pokriva tzv. politička prava – sloboda mišljenja, javnog okupljanja, političkog organizovanja i učešća u političkom životu, izborna prava i dr. Ova prava, zajedno sa ličnim pravima pojedinca, čine korpus osnovnih prava i sloboda prve generacije, tzv. subjektivna javna prava, koja su nastala u okrilju moderne države. U slučaju EU, ona nisu prenesena na nadnacionalni nivo, već temelj prava EU čine posredno, kao zajednička svim državama članicama. Ova pravna činjenica, kao refleks strukturnih obeležja EU, ima značajne posledice i na stanje prava građanstva unutar celokupnog sistema EU.<sup>12</sup>

Evropska unija, ili preciznije – njene zajednice preteče, nastala je kao sistemski integracija zajedničkog tržišta. Proklamovani cilj Evropske ekonomske zajednice (1957–8) bilo je zajedničko tržište, i, prema svim objektivnim para-

---

10 U izvrsnom radu „Od nacionalne ka globalnoj državi ili: zalazak demokratije“ u knjizi *Aspekti narodne suverenosti*, Dosije, Beograd, 2001, Ingeborg Maus ovu relaciju predstavlja kao zamenu teritorijalnog principa vladavine principom personalne veze pojedinca sa državom na osnovu njegovog pristanka, i dodaje: „Za nalaženje nacionalnodržavnog identiteta postaje konstitutivan jedan novi momenat: demokratski zakon, koji se državljanima sme nametati samo ako su oni prethodno mogli da nastupe kao akteri zakonodavnog procesa“. (str. 47–48)

11 U svom radu „Pravo građanstva i nacionalni identitet“ (Staatsbürgerschaft und nationale Identität, u: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp V., Frankfurt, 1992) Habermas ističe ovu aktivističku notu u političkom statusu građanina u državi, tvrdeći da jezgro građanstva čine političko učešće i pravo na komunikaciju (S. 639). Nešto niže, on taj stav potvrđuje u jednoj polemičkoj formi: „Samo politička prava učešća utemeljuju refleksivno uspostavljanje građanstva. Negativna prava i slobode i socijalna prava učešća mogu naprotiv delovati paternalistički. Pravna i socijalna država su u principu moguće bez demokratije“ (S. 647)

12 Za istorijsko-pojmovno razmatranje kategorije građanskog društva, građanina, građanstva i prava građanstva upućujem na klasičan rad Manfreda Ridla (M. Riedel), *Gesellschaft, bürgerliche*, u leksikografskoj seriji *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1974, Bd. I, S. 719–800.

metrima, ono je bilo dostignuto krajem osamdesetih godina prošlog veka. Tada je bilo zaokruženo nešto što bismo mogli nazvati tržišnim društvom nepolitičkog tipa, tj. društvo bez svoje, sebi kao društvu svojstvene, kategorije građanstva. Za razliku od „evropskog modela razvoja”, koji je doduše unutar sebe bio razgraničen međama nacionalnih država, potonji proces integracije na istom istorijsko-geografskom prostoru nije stvorio političko društvo pojedinaca svesnih svojih potreba i interesa *vis-à-vis* novonastalog sistema vlasti. Samim tim, nije bio stvoren društveni supstrat evropskog građanina, niti evropskog građanstva bar u tendenciji. Nasuprot tome, nastao je jedan integrirani nadnacionalni sistem institucija koji je svoj socijalni pandan imao u nacionalno razdvojenim građanstvima. Ukratko, društvena integracija unutar prostora EEZ nije se dogodila, bar ne u svom potpunom domašaju sa odgovarajuće razvijenim građanskim društvom, dok je sistemska integracija (tržišnog) društva napredovala u punoj meri svojih deklariranih ciljeva.<sup>13</sup>

Kao što je već rečeno, građanstvo Unije uvedeno je početkom devedesetih odgovarajućim odredbama novog Ugovora o Evropskoj uniji, dakle neposredno posle ocene da je zajedničko tržište već stupilo na snagu u punom kapacitetu. Na prvi pogled činilo se da Evropska unija, doduše drugačijom dinamikom, sledi model građanskog društva i njoj odgovarajuće društvene integracije, model nastao tokom evropske moderne istorije. Dvadeset godina kasnije, pouzdano znamo da se to nije dogodilo. Ali, više od toga, znamo i zašto se nije dogodilo. Jednostavno, proces nastanka građanskog društva nije u dispoziciji političkih elita. Dok je sistemska integraciju više država bilo moguće *stvoriti*, i to u velikom broju različitih funkcionalnih oblasti (tržišna integracija, tehničko-tehnološka integracija, monetarna integracija itd.), kao i privrednih i društvenih segmenata (poljoprivreda, saobraćaj, zaštita sredine itd.), to nije bilo moguće sa građanskim društvom ni onda kada se pojavila određena politička volja, jer se ono ne stvara već *nastaje* ili ne nastaje. Otuda je legitimnost integracionog procesa bila ne samo uslovljena vidljivim prednostima za njegove brojne korisnike, nego je bila i pasivna po svojoj prirodi (tzv. permisivni konsenzus).<sup>14</sup>

13 Podsetimo se Habermasove sheme objašnjenja primenjene na „pozni kapitalizam”, koju ovde u određenoj meri sledimo: „O društvenoj integraciji govorimo s obzirom na sisteme institucija koji obuhvataju podružljene subjekte koji govore i delaju; društveni se sistemi ovde pojavljuju u aspektu *sveta života* koji je strukturiran simbolički. O sistemskoj integraciji govorimo, pak, s obzirom na specifične aktivnosti usmeravanja jednog samoregulativnog sistema... Obe paradigme, i svet života i sistem, imaju svoje pravo; problem predstavlja njihovo povezivanje.” J. Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu* (1973), Naprijed, Zagreb, 1982, str. 13.

14 Imanentne granice Moneovog metoda (Žan Mone kao rodonačelnik evropske integracije u ključu aktivizma državnih elita i pasivne podrške građana država članica), u suočenju sa krizom integracije od sredine prve decenije ovog veka, Majone opisuje na sledeći

Ovakav pravac razvoja od Maastrichta nadalje manifestovao je jedan sistemski nenameravani ali prećutno prihvaćeni cilj i smisao integracije. Njeno kretanje obeležilo je putanju od strateški i konceptualno jasne tržišne integracije više država ka normativno konfuznoj političkoj integraciji kao osobenom regionalnom sistemu moći, a ne ka političkoj zajednici demokratskog tipa. Kriza, koja je postala vidljiva odbijanjem građana dve države osnivača Evropskih zajednica da prihvate ustavnu formu daljeg zajedničkog života (2005), dovela je u pitanje i kretanje spontanom trasom regionalnog sistema moći. Za našu temu bitno je to da u takvoj razvojnoj filozofiji koncepti građanina i građanstva Unije nemaju nikakvu šansu. Lisabonski ugovor samo je zaokružio ovakvu političku logiku razvoja.

### Zašto velika kriza nema svoj građanski politički odgovor?

Lisabonski ugovor nastao je u jednom introvertnom istorijskom vakuumu Evropske unije. Povod njegovog nastanka bilo je rešavanje unutrašnje krize ideja i vođstva u Uniji posle neuspelog ustavnog projekta, a ne objektivnih spoljnih i unutrašnjih iskušenja pred kojima se Unija *stvarno* našla. Formulisan, usaglašan i usvajan u vreme izbijanja svetske finansijske krize, on krizu, simbolički kazano, nije ni primetio. Zato je EU u suočenju sa krizom sasvim podbacila gledano i iz ugla systemske integracije. Ona naprosto nema sistemski odgovor za rešavanje krize.

Sa stanovišta naše osnovne teme bitno je primetiti da u pokušajima rešavanja krize tokom proteklih pet godina isključivu ulogu ovde imaju sistemski akteri, a gotovo nikakvu društveni akteri. Kada je o prvima reč, upadljivo je da se težište odlučivanja pomera ka međuvladinim organima Unije, a među njima najviše ka Evropskom savetu kao telu koje raspolaže najvećim formalnim autoritetom u Uniji i samitima država evrozone kao neformalnom telu. Znači, klasičnim jezikom kazano, stvar je u rukama visoke političke elite, ali ni u tim relacijama nije obezbeđena opšta reprezentativnost. Glavni postupci u pripremanju odluka su diskretni i sa učešćem predstavnika Evropske centralne banke, visokog biznisa i dominirajućeg finansijskog kapitala. Ovaj posvećeni i ograničeni krug aktera oslanja se na učesnike iz jakih i bogatih država članica. Ovakva autoritativna selekcija ključnih učesnika postaje do te mere perceptivna navika medija i javnih mnjenja u Uniji i okruženju da danas gotovo niko ne

---

način: „Osnovni rizik tog pristupa jeste da suboptimalan ekonomski učinak vremenom može da zaustavi stvaranje novih izvora legitimiteta i tako nadalje umanjiti normativne osnove integracionog procesa koji podstiču elite.” Giandomeniko Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 11.

postavlja pitanje njihovog predstavljačkog kapaciteta u ovom odgovornom poslu. Ne postavlja se pitanje njihove elementarne demokratske reprezentativnosti, a posebno niko ne postavlja pitanje o reakciji građanstva kao merodavne kontrolne instance u ovom procesu.

Naš je zadatak da upravo zbog odsustva građanstva u ovoj stvari, gotovo sudbinske za svakodnevni život ljudi u EU, postavimo pitanje o građanstvu Unije u vremenu krize. Ulrich Bek (Ulrich Beck) je u jednoj rečenici efektno okarakterisao fenomenologiju današnje krize u EU: „Vladari se dogovaraju o paketima štednje, dok se narodi protive; postoje projekti političko-ekonomskih elita odozgo, a otpor odozdo.”<sup>15</sup> Iz ove dobro tempirane rečenice izvodi se utisak da je reč o jednom naredbodavnom sistemu moći kakvih je bilo dosta u skorajšnjoj i starijoj istoriji autoritarnih poredaka. Ali, Evropska unija dovoljno je složena, čak komplikovana, da bi se iz ove tačno opisane pojave mogao izvesti neki jednoznačan zaključak. Postoje paketi štednje, ali oni nisu svestrano prihvaćeni, još manje prihvatljivi, ni u svim nacionalnim političkim elitama. Postoje otpori ovakvim antikriznim postupcima, ali oni nisu „evropski” već su vrlo nacionalno identifikovani. Takvi otpori nisu samo „građanski”, već su u isto vreme i „vlada-laćki”. Drugim rečima, sistem nije dao sistemski odgovor na krizu, jer postojeći odgovori nisu sistemski prihvaćeni.<sup>16</sup>

Ali, u socijalnoj strukturi neprihvatanja i otpora nema ni traga od „evropskog građanstva”. Ne postoji nikakva transdržavna sinhronizacija, a još manje organizacija protesta, samim tim ni vidljiva strategija, tj. alternativa koja bi bila ponuđena donosiocima odluka na evropskom nivou od strane nekog društvenog pokreta ili bar angažovane evropske javnosti. Postoje permanentni ulični protesti u Grčkoj, povremeni protesti nezaposlenih ili slabo plaćenih radnika u Španiji (u leto 2012. godine okupljenih oko pokreta rudara, tzv. indignadosa) i Portugaliji, na delu je stalno plahovito raspoloženje italijanske javnosti suočene sa posledicama posrnutih javnih finansija države i slično. Ali, svi ovi protesti ne ulivaju se u jednu reku sistematski oponirajuće građanske javnosti na evropskom planu niti, bar do sada, ne utiču na njeno stvaranje kao „kategorije građanskog društva” Evropske unije.

---

15 Ulrich Beck, *Das deutsche Europa – Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012, S. 13.

16 Recimo, mehanizam kontrole nacionalnih budžeta, dat u Sporazumu o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, koji treba da se primenjuje od 1. januara 2014. godine, ne odnosi se na sve države članice podjednako. Ujedinjeno Kraljevstvo i Češka Republika nisu potpisale ovaj ugovor pa se on u njima i neće primenjivati. Potom, postoje različite obaveze država evro zone u odnosu na one van evro zone. Postoje, takođe, različite obaveze država koje nameravaju da uđu u evro zonu od onih koje to ne žele.

Takav proces, izgradnja evropske javnosti, ne događa se u tekućoj krizi Evropske unije ni među građanima država posebno pogođenih krizom, a nek-moli na nivou same Unije. Nasuprot sistemu institucija, posebno onih koje daleko od očiju nacionalnih javnosti donose „pakete štednje”, ne stoje ni građani, ni njihova udruženja, ni mediji, ni sindikati, ni stranke, niti bilo kakvi građanski oblici organizovanja koji bi svojim zajedničkim delovanjem upućivali bar na početak izrastanja evropskog građanstva svesnog svoje društvene uloge u vremenu izrastanja autoritarnih struktura odlučivanja.

U svojoj analizi nastajućih simptoma krize Evropske unije Sajmon Hiks (Simon Hix) je rekao da je „EU bliža formi prosvetnog despotizma nego demokratske vlade”.<sup>17</sup> Izrečena 2008. godine, ova ocena ticala se samog karaktera sistema vlasti EU, imajući u vidu da nosioci izvršne vlasti u EU nisu izabrani na način koji bi odgovarao kompetitivnoj demokratiji. Otud njihov „despotički karakter”, iako u ruhu prosvetnog elitizma. Kriza je, međutim, tek kasnije pokazala pravu autoritarnu tendenciju, posebno u procesu njenog rešavanja.

Jedan važan simptom ove nove autoritarnosti zabeležio je U. Bek u pomenutoj knjizi. On navodi jednu radio vest s kraja februara 2012. godine koja je glasila: „Danas nemački Bundestag odlučuje o sudbini Grčke”. I uz taj citat dodaje svoj komentar o tome da nije iritantan samo sadržaj ove vesti, već pre svega „samorazumevanje ovog sadržaja u Nemačkoj”.<sup>18</sup> Ova epizoda značajan je simptom stanja građanstva u EU. Ono jednostavno ne postoji. Jer, kako bi mogao jedan nacionalni parlament, koji predstavlja građane jedne države članice EU, da „odlučuje o sudbini” građana jedne druge države članice. Ta dva građanstva su onda u stanju međunacionalne antagonizacije i stoga nikako ne bi moglo biti reči ni o jednom delu šireg, evropskog građanstva.

Daleko od toga da ovaj primer sada posluži kao primer tipične reakcije jedne evropske nacije-države na stanje krize. Nemački primer samo je pokazatelj stanja u Uniji kao celini, budući da je spor u vezi sa nemačkim vođstvom u rešavanju krize autentičan evropski spor. Politika štednje jeste nemačka ideja prihvaćena u EU, koja ima i pristalice i protivnike među visokim nacionalnim elitama zastupljenim u međuvladinim telima Unije, i isto tako pristalice i protivnike unutar njenih nadnacionalnih institucija. U redovima visokog biznisa multinacionalnih kompanija i u svetskim finansijskim ustanovama, kao što je

---

17 U celini ovaj citat glasi: „Čak i ako je politička zajednica proceduralno demokratska u smislu posedovanja predstavničkih institucija i ravnoteža u izvršavanju vlasti, ona nije suštinski demokratska sve dok nema otvorenu utakmicu za izvršne organe i za usmeravanje političke agende. Posmatrano na ovaj način, EU je bliža formi prosvetnog despotizma nego demokratske vlade.” Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*, Polity Press, Cambridge, 2008, p. 68.

18 U. Beck, *Das deutsche Europa*, op. cit., S. 9.

Međunarodni monetarni fond, ova politika uglavnom je dobro prihvaćena. Ovdje govorimo o akterima systemske integracije EU, a ne isključivo o nemačkim visokim učesnicima, među kojima se odvija rasprava i sam proces odlučivanja o merama za prevazilaženje krize. Oni danas nisu popularni među stanovništvom država članica jako pogođenim krizom, ili su, pak, nešto više prihvatljivi unutar zemalja koje ekonomski dobro stoje iako kriza i njih pogađa.

Ono što je stanovništvu EU danas zajedničko jeste vidljivi trend renacionalizacije građanstva, sveprisutna tendencija njegovog okupljanja oko nacionalnih elita. I jedni i drugi od svojih predstavnika na nivou EU očekuju bolje zastupanje sopstvenih nacionalnih interesa, pre svega u otvaranju radnih mesta, odlaganju i olakšavanju otplate javnog duga, u situaciji kada više nije moguće postići opšti konsenzus u vezi sa strategijom ne samo rešavanja krize nego i ekonomskog razvoja EU. Takva reakcija građanstva u potpunosti je suprotna bilo kakvoj ideji o evropskom građanstvu. Oni mali izdanci njegovog uspostavljanja s početka devedesetih godina prošlog veka poslednjih godina iščezavaju, a obrnutom srazmerom jačaju elementi Hixsovog despotizma u sistemu vlasti EU.<sup>19</sup>

U pravu su posmatrači današnje krize u EU koji tvrde da to nije samo ekonomsko-finansijska kriza, koja se ogleda u problemima javnih finansija većeg broja država članica i njihovih javnih dugova koje one ne mogu da podnesu.<sup>20</sup> To je pre svega kriza systemske integracije u Evropskoj uniji koja svoj najjači podstrek ima u sferi javnih finansija, ali nije započela u ovoj oblasti, već je svoje izvore imala u nekim inherentnim sistemskim problemima upravljanja javnim politikama koji su bili vidljivi još kasnih devedesetih godina.<sup>21</sup> I današnji naponi da se kriza reši usmereni su na ovaj nivo egzistencije Unije, na reformu

---

19 I ovde je zanimljiva jedna nova pojava nastala sa krizom EU. Sajmon Hiks je, kao što je pomenuto, govorio o „prosvetljenom despotizmu“ imajući na umu onaj poseban faktor stručnog znanja koji je odlikovao delovanje Komisije kao inicijatora u sistemu odlučivanja i ekspertske elite u sistemu izvršavanja različitih javnih politika. Četiri godine kasnije, Ulrich Bek ovaj element prosvetljenog tutorstva vidi u jednom mnogo delikatnijem obliku. Govoreći o sprovođenju antikriznih mera kao „kooperaciji u senci jačih“, on pominje novo samorazumevanje Nemaca „ne kao gospodara nego kao učitelja Evrope“. Oni treba ne samo da pruže pomoć slabim ekonomijama nego i da njihove građane „redukuju u stvarima štednje i svesti o odgovornosti“. Nemci, po Beku, danas sebe vide kao „moralne prosvetitelje Evrope“. Autorov zaključak jeste da nemačka politika štednje dovodi u pitanje normu ravnopravnog učešća i zamenjuje je formom hijerarhijske zavisnosti, tj. hegemonije. Vid. nav. delo, S. 51–56.

20 Tako U. Beck u navedenoj knjizi, Pol Taylor, *Kraj evropske integracije*, Albatros plus, Beograd, 2011, D. Majone u već pominjanoj knjizi *Europe as the Would-be World Power* i J. Habermas u svojoj poslednjoj knjizi *Zur Verfassung Europas*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012.

21 O ovome u mom radu, „Evropska unija između krize i dezintegracije“, časopis *Pravo i društvo*, Službeni glasnik, Beograd, br. 1, 2012.

njenog sistema upravljanja. Recimo, velika tema pojačane kontrole budžeta država članica od strane institucija Unije jeste upravo pitanje novih upravljačkih procedura u oblasti postojeće systemske integracije. Isto se može reći i za drugu veliku temu, koja je još u statusu prethodne političke rasprave među sistemskim akterima – pitanje uvođenja nekog oblika fiskalnog federalizma.

Ovi tokovi, međutim, deluju krajnje limitirajuće za afirmaciju društvene integracije unutar EU. Uporedo sa njima ne samo da se ne razvija osećanje pripadanja jednom „svetu života” na prekograničnom nivou, već izgleda kao da se takav sklop vrednosnih i normativnih struktura, kakav se mogao videti tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka, topi pod udarima sistemskih sporova i posledica novih sistemskih rešenja. Danas o zajedničkim vrednostima u Evropskoj uniji govore njihovi visoki funkcioneri i činovnici u jednom vrednosno ispraznom, politički manipulativnom i jezički fraziranom govoru, ili akademski ljudi u jednom apstraktno teorijskom i praktično hermetičnom žargonu. Ono što bi trebalo da praktično povezuje ljude koji već decenijama žive pod istim institucionalnim krovom i pod istim pravilima političkog ponašanja – zajednički osećaj pripadanja, izostalo je u kritičnom trenutku kada bez njihovog direktnog pristanka nijedno rešenje krize nema šanse na dugoročni učinak.<sup>22</sup>

### **Realne i normativne strategije reafirmisanja evropskog građanstva – dva sveta koji se ne dodiruju**

Osnovni problem je sledeći: u nedostatku realnih činilaca i posrednika društvene integracije na nivou EU, ili bar unutar jednog broja „pionirskih” država članica, koncept građanstva može biti 1) onako fatalno rudimentaran kao u osnivačkim ugovorima od Mاستrihta do Lisabona, ili 2) samo apstraktno normativan a konkretno utopistički kao u nekim teorijskim zamislima.

#### *Politizacija kao realan model konstrukcije građanstva*

Reforma, zasada poprilično neuspešna, sistema upravljanja u EU, koju podstiče pritisak krize, odvija se u ključu systemske integracije i traganja za povoljnim rešenjima u sferi institucija, njihovih novih ovlašćenja i procedura

---

22 Recimo, nametanje Grčkoj i Italiji premijera 2010. godine od strane nevidljive ruke visokih instanci EU i globalnih korporacija, kao što je Goldman Saks, bio je pravi povod za proteste građana širom Evrope, a ne samo ove dve zemlje. Kao da je odbrana demokratskih procedura dolaženja na vlast u tom trenutku bio zadatak samo Grka i Italijana imajući u vidu direktnu kadrovsku intervenciju iz ovih opskurnih instanci odlučivanja.

delovanja. Ako bi se zamislili optimalni rezultati ovih reformskih poduhvata, oni bi u sferi ionako rudimentarnog i nerazvijenog evropskog građanstva izazvali jedan poželjan, a suštinski gledano retroaktivan, proces. Došlo bi do povratka stanja „permisivnog konsenzusa”, tj. do one poželjne situacije u kojoj bi građani država članica ubirali plodove uspešno sprovedenih reformi i zadovoljno se vratili svakodnevnim poslovima u svojim društveno atomizovanim privatnim sferama. Sve bi stalo na svoje sistemsko mesto. Proces integracije oslobodio bi se nepoželjnih pritisaka politizacije, koji po pravilu dolaze ne od strane predstavnika država članica nego od predstavnika različitih društvenih interesa. Taj proces u meri svog funkcionalnog odvijanja i napredovanja imao bi automatski efekat neutralizovanja i pacifikovanja političkog života.

Ovakav scenario rešenja krize i daljeg odvijanja evropske integracije nije moguć iz prostog razloga što je legitimitet „permisivnog konsenzusa” istorijski iščezao sa unutrašnjom nemogućnošću sistema da postojano isporučuje dobre rezultate. Štaviše, uporedo sa prvim nagoveštajima unutrašnje krize, mnogo pre nego što je finansijski bacil od preko okeana inficirao Uniju, pojavljuju se znaci za političke sisteme uobičajenih politizacija javnih pitanja kakve Unija u prethodnom razvoju uglavnom nije imala.<sup>23</sup> Evropski parlament, zapravo, počeo je još krajem osamdesetih godina da raspravlja mnoga pitanja javnih politika, povodom kojih je učestvovao u odlučivanju, u vidu političkih sporenja među različitim stranačkim opcijama a ne u formi nacionalnog grupisanja. U ovom predstavničkom telu građana EU otvarala su se različita programsko-politička stanovišta povodom mnogih pitanja regulativnih, distributivnih, budžetskih, unutrašnje-bezbednosnih, pa čak i spoljnih politika EU. Slab sistemski efekat ovih parlamentarnih nastojanja bio je sadržan u ustavnoj nemogućnosti da legitimna parlamentarna većina utiče na Komisiju u njenoj svakodnevnoj delatnosti iniciranja i sprovođenja odluka zakonodavnih tela.<sup>24</sup> Tokom devedesetih godina prošlog veka taj sistemski manjak Parlamenta smatrao se zadatkom narednih reformi osnivačkog ugovora. One, pak, koliko god bile vidljive, nisu uspele da pariraju izazovima koji su pretili da promene sam smisao postojanja Unije. To su bili veliki izazovi globalnih dominacija i konfrontacija koji su Uniji dodelili novu kombativnu ulogu u okviru zapadne civilizacije i njene svetske dominacije. U svoj integracijski projekat ona je uključila i monetarnu uniju u vreme kada je kontekst integracije bio sasvim izmenjen. Ovaj najdelikatniji interno-integra-

---

23 „Politizacija znači kraj permisivnog konsenzusa i rastući otpor razgovorima u zatvorenim prostorijama, često pravljenim u korist uskih interesnih grupa”. Giandomeniko Majone, nav. delo, str. 19.

24 Razume se, Evropski parlament nikada nije bio dominantan zakonodavac u EZ/EU, već je to bio Savet ministara, što je umanjivalo efekat „politizacije” u delovanju ovog predstavničkog tela građana EU.



cijski čin, stvaranje zajedničke valute, odvijao se simultano sa novim eksternim činocima, kao što su veliko proširenje i (istovremeno) uključenje u velike igre svetskih sila.

Za pitanje unutrašnje politizacije javnih aktera i politika u Uniji, koja je sa Parlamenta prirodno trebalo da se prelije na javnost, tj. na sferu javnog rezonovanja i raspravljanja kao medijuma stvaranja evropske javnosti, promena tendencija u procesu integracije bila je kontraproektivna, iako je lako mogla biti direktno produktivna. Naime, okrenutost (spoljnim) pitanjima, koja nije mogla da reši, Uniju je unazadila u funkcionalnom pogledu tako da je ona svetsku finansijsku krizu 2008. godine dočekala već dobrano oštećena. Ovakva situacija mogla je da podstakne društvene činioce da se aktiviraju, organizuju i nametnu u procesu rešavanja krize, ali to se nije dogodilo.

Ovde moramo da naglasimo da takva uloga društvenih činilaca u Uniji nije apstraktna pretpostavka niti retroaktivna utopijska projekcija. U sferi redovnog zakonodavstva, poslednji predkrizni saziv Evropskog parlamenta (1999–2004) izražavao je ne samo dominantnu proevropsku politiku najvećih stranačkih grupacija nego i (u odnosu na prethodne sazive) rastuću stranačko-političku diferencijaciju po pojedinim pitanjima.<sup>25</sup> Ako je zajedničko tržište dostignuto i započeta monetarna unija, dakle dve stvari u vezi kojih postoji prethodni međudržavni konsenzus, onda je prirodno da različita pitanja unutrašnjih javnih politika, a pre svega ona o ekonomskom razvoju i njegovim socijalnim posledicama, budu podložna unutrašnjim, a to znači eminentno političkim sporovima i načinima rešavanja.<sup>26</sup> Takav trend uticao bi ne samo na jačanje političke uloge Evropskog parlamenta u Uniji nego i na nastanak njegovog prirodnog društvenog pandana – evropske građanske javnosti. To bi bila rastuća sfera javne artikulacije stanovišta, preferencija i interesa koji svoje političko rešenje zadobijaju na nivou Unije kao celine.

Ali, baš u vreme kada je započeta unutrašnja dinamika Evropskog parlamenta u ključu politizacije, dakle procesa koji bi mogao da indukuje politizaciju javne sfere na evropskom planu, nekoliko unutrašnjih kriznih situacija zaustavilo je ovaj proces. Prva je vezana za projekat evropskog ustava koji je propao na

25 O ovome vid. Simon Hix, *What's Wrong with the European union...*, op. cit., p. 117, 118. Pre iznošenja podataka o radu Parlamenta koji potkrepljuju tvrdnju o već uznapredovaloj politizaciji procesa donošenja odluka u ovom telu, Hix objašnjava politički kontekst u kojem je to bilo moguće: „Za razliku od perioda stvaranja unutrašnjeg tržišta krajem osamdesetih i početkom devedesetih, mnoga pitanja sa kojima se EU suočava su eksplicitno politička, gde se građani, interesne grupe, političke stranke i vlade nalaze na različitim stranama političkih debata.” P. 96.

26 Jedan od zagovornika teze o potrebi politizacije javne sfere EU tim povodom kaže: „Više politike EU je neophodno kao redistributivni rezultat procesa u kome rastu različite politike EU. Ovi ishodi bi bili legitimni samo ukoliko postoji kompetitivan politički proces koji bi stvorio mandate za ovakve redistributivne posledice.” Nav. delo, str. 108.

osnovu većinskog izbora dva nacionalna izborna tela (francuskog i holandskog, 2005). Reformski ugovor koji je usledio, onaj Lisabonski (2009), pažljivo je izbrisao celokupnu simboliku „evropskog naroda” kao političkog društva. Negde u isto vreme, mnoge nacionalne vlade, suočene sa unutrašnjim rastom nezaposlenosti, ograničile su slobodu kretanja ljudi iz novopridošlih država članica manifestujući na taj način nedovoljan apsorpcioni kapacitet Unije kao celine za stvarnu integraciju deset istočnoevropskih zemalja. Ovaj fenomen unutrašnjeg zatvaranja po nacionalnim šavovima samo je pojačan privrednom recesijom najvećeg broja država članica uzrokovanom finansijskom krizom. Simbolički je bio zaokružen gotovo sinhronizovanim izjavama čelnika tri najveće države u EU, Nemačke, Francuske i Velike Britanije, o tome da je multikulturalizam, bar kada je o njihovim zemljama reč, neprihvatljiv (kasno proleće 2012).

Posle ovih događaja-tendencija Uniju je zahvatila ekonomsko-finansijska kriza koja je, sistemski gledano, izolovala Evropski parlament iz procesa rešavanja i pomerila svu antikriznu mašineriju prema međudržavnim telima, posebno prema Evropskom savetu (uz njega i prema samitima tzv. Evrogrupe kao neformalne institucije). Time je zaustavljen započeti proces politizacije u korist opšte tendencije renacionalizacije. Ali, to ne znači da je proces integracije počeo da se vraća u napušteno korito međudržavnog konsenzusa nacionalnih vlada, nadnacionalne birokratske uprave Komisije i pasivnog konsenzusa renacionalizovanog građanstva. To nije bilo moguće iz prostog razloga što je krizom zahvaćeni sistem izgubio poverenje i građana i nacionalnih vlada. Iz tog razloga, dosadašnji učinci antikriznih mera nisu ni izbliza postigli onu vrstu opšteg pristanka koja je odlikovala vreme uspona i široko prihvaćenih uspeha integracije. Naprotiv, ti učinci su postali činoci novih podela unutar Unije koje se kreću linijama novih međudržavnih interesa i strategija, a ne linijama politički artikulisanih društvenih interesa ili programsko-političkih orijentacija.<sup>27</sup>

### *Normativne projekcije svetskog društva i nadnacionalnog građanstva*

Realne mogućnosti politizacije i njihova teorijska osmišljavanja nisu u tekuće krizno vreme uspele da doprinesu praktičnom afirmisanju nezavisne sfe-

---

27 Najviša manifestna podela među državama jeste ona na južne države, koje traže pomoć, i severne, koje traže štednju. Ali, ona nije jedina. U internim sporovima u vezi reformske politike i mera postoji podela između država sklonih dubljim zahvatima i inovacijama, recimo po pitanju stvaranja fiskalne unije, s jedne (Nemačka, Holandija, Finska), i onima koje se protiv svakoj daljoj centralizaciji sistema upravljanja, s druge strane (Velika Britanija, Švedska, Francuska). O tome u mom radu „Evropska unija u lavirintu krize”, zbornik *Kriza Evropske unije*, nav. delo, str. 9–10.

re građanstva Unije. U vreme krize očigledan je nedostatak jednog jakog društvenog motivacionog i interesnog činioca sposobnog da artikuliše antikrizne alternative i preko toga da utiče na sistemske pokušaje njenog prevazilaženja i posebno na kontrolu delanja sistemskih aktera. Ovo prazno, ili samo potencijalno postojeće, mesto „građanskog društva Evrope” pokušavaju da popune normativističke teorije koje u svom specifičnom intelektualnom učinku više svedoče o praktičnoj nemoći ovakvog projekta („građanskog društva Evrope”) nego što dokazuju jednu, bar normativnu, mogućnost. Pomenućemo dva takva pokušaja.

Prvi se tiče kontinuirane akademske delatnosti Jirgena Habermasa na planu ustanovljenja jedne ustavne teorije nastajućeg kosmopolitskog društva. Habermasovo intenzivno zanimanje za Evropsku uniju u poslednje dve decenije smešteno je na istorijskoj sredokraći između nacionalne države kao istorijski nastalog okvira društvene integracije i buduće kosmopolitske zajednice u procesu nastajanja. Takvo epohalno mesto Unije on krajnje decidirano izriče u svojim najnovijim radovima iza kojih stoji dugoročniji akademski angažman.<sup>28</sup>

Sa stanovišta naše osnovne teme zanimljivo je da Habermas sasvim zastavlja pitanje društvene integracije kada govori o evropskom ustavnom projektu ili o ustavnoj konstrukciji kosmopolitskog društva u nastanku. Kao što smo pomenuli, odnos društvene i sistemske integracije predstavljao je, početkom sedamdesetih godina prošlog veka, veoma plodonosan koordinantni sistem objašnjenja „krize kasnog kapitalizma”. Po našoj analizi, upravo je odsustvo društvene integracije unutar EU činilac koji objašnjava praktičan neuspeh uspostavljanja građanstva EU kao relevantnog političkog činioca na kome još jedino može da se zasnuje novi legitimacioni mehanizam. Habermas se, međutim, nije mnogo obazirao na ovaj fenomen, iako je sve vreme normativno insistirao na konceptima evropskog građanina, društva i solidarnosti. Ali, ovi koncepti su ostali apstraktni (u smislu loše apstrakcije) i u njegovom tematizovanju Evropske unije i u njegovom tematizovanju „svetskog društva”, upravo stoga što je u njegovom delu izostala *analiza* društvenog aspekta evropske integracije. U minimalnoj meri, u kojoj se ova tema pojavljivala u njegovim spisima, mogla se pre osetiti piščeva rezignacija nego volja da se tom fenomenu posveti analitička pažnja. U jednom njegovom radu s početka dvehiljadite godine nalazimo sledeći stav: „Sistemska integracija i zaplitanje elita u putanjama zavisnog odlučivanja učinili su suvišnom zajedničku evropsku svest. Ukoliko je društvena integracija preko

---

28 „Evropska unija može se pojmiti kao odlučujući korak na putu ka politički ustanovljenom svetskom društvu”, stoji na početku njegovog rada *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, u knjizi *Zur Verfassung Europas*, op. cit., S. 40, da bi, u njegovom poslednjem odeljku, „nastavak evropskog ujedinjenja” posmatrao „iz perspektive politički uspostavljenog svetskog društva”. (S. 82–83)

vrednosti i normi uopšte još neophodna, ona bi se uspostavila kao uzgredni proizvod sebe same.”<sup>29</sup> Ovde je manje-više već bilo položeno oružje pred sistemskom integracijom, tako da bi integracija iz društvenog „sveta života”, i kada bi se uspostavila „iz same sebe” (a odakle bi drugo, jer je takva integracija zamisliva samo kao autohtoni proizvod društva), bila samo „uzgredna”, dakle nemerodavna za izgradnju *smisla* evropske integracije.

Za Habermasa nije sporno da je nacija jedna istorijska forma društvene integracije. Štaviše, on za naciju tvrdi da je bila katalizator transformacije ranomodernih država u „demokratske republike”.<sup>30</sup> U savremeno doba, međutim, ovaj društveno-državni tip integracije ne zadovoljava realnu potrebu upravljanja procesima koji po svojoj prirodi nadrastaju istorijsku situaciju koju su karakterisali državni sistemi upravljanja u unutrašnjim odnosima i međudržavne forme saobraćanja u spoljnim odnosima. Iskustvo evropskih integracija za Habermasa je ovde od ogromnog značaja, ali on zastaje tamo gde integracije nailaze na strukturne probleme legitimnosti. Umesto da na ovom mestu obavi analizu sličnu onoj koju je na primeru „poznog kapitalizma” učinio početkom sedamdesetih godina prošlog veka, on vrši problemski i epistemološki skok. Posle kraćeg boravka u EU on nastavlja prema „svetu” koji još, kao predmet, može da istripi normativističku konstrukciju svetskog društva, svetskog građanstva i njima odgovarajućeg univerzalnog ustava. Taj nivo apstrakcije ne prima temu društvene integracije u svoj okvir, jer ona, da bi bila smisljeno tematizovana, mora raspolagati i svojim empirijskim i svojim normativnim sadržajem. Ovaj drugi bez prvog ostao bi naprosto bespredmetan čak i u svom apstraktnoteorijskom vidu.<sup>31</sup>

29 U radu: *Ist die Herausbildung einer Europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?*, u knjizi *Der gespaltene Westen*, Suhrkamp, Frankfurt, 2004, S. 69.

30 J. Habermas, *Der europäische Nationalstaat – Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft*, in: *Die Einbeziehung des Anderen*, Studien des politischen Theorie, Suhrkamp, Frankfurt, 1996, S.135, i u nastavku: „Nacionalno samorazumevanje stvorilo je kulturni kontekst u kome je podanik mogao da postane aktivni građanin... Doprinos nacionalne države sastojao se u tome što je ona odjednom rešila dva problema: ona je omogućila da se apstraktna forma društvene integracije utemelji na jednom novom modusu legitimnosti.”

31 U gorepomenutom radu *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, pisanom 1990. godine, Habermas, govoreći o tadašnjoj Evropskoj zajednici, konstatuje stalnu napetost između systemske integracije EZ (u oblasti privrede i uprave) koja se odvija na nadnacionalnom nivou i političke integracije EZ koja se zbiva na nacionalnodržavnom nivou. *Faktizität und Geltung*, op. cit., p. 644. Razume se, u to vreme vrhunca „permisivnog konsenzusa” ovo je bila glavna napetost sistema EZ. Ali, i tada je ideja društvene integracije na evropskom planu imala određeno ne samo normativno nego i empirijsko uporište, neuporedivo više i dublje nego što danas ideja „svetskog društva” ima bilo kakav stvarnosni ekvivalent.

A u takvom, gotovo bespredmetnom apstraktnoteorijskom vidu nastoji Habermas danas, posle neuspeha ustavnog projekta u EU i posle odgovarajuće (lisabonske) ugovorne revandikacije državama članicama, da izvede tezu o dvostrukom ustavnom subjektivitetu Unije – građanskom i državnom (državno-narodnom).<sup>32</sup> Štaviše, i dvostrukost ovih ustavnih konstituenasa, navodno, samo je privid dvojnosti konkurentskih subjekata ovog ustava u nastajanju. Reč je, zapravo, o dvostrukosti *konstitutivnih uloga* samo jednog subjekta, građana, koji se pojavljuju jednom kao „budući građani Unije”, a drugi put kao građani država članica”. Na kraju, Habermasu je stalo da pokaže da se celokupna konstrukcija ove ustavne zgrade *in statu nascendi* zasniva na subjektivnim pravima građana, a ne na političkoj volji država članica, imajući na umu svoju često navođenu tezu o epohalnom procesu razdvajanja ustava i države.<sup>33</sup>

Time se vraćamo na ideju o „dualnoj strukturi legitimnosti” kojom Armin fon Bogdandi u jednoj prilično nategnutoj argumentaciji tumači ugovornu odredbu o Uniji kao sve čvršćem jedinstvu naroda (kao množina) Evrope. Habermas se na pomenutom mestu zaista poziva na ovo tumačenje po kojem su „subjekti legitimnosti samo individue koji su istovremeno i građani države i građani Unije”.<sup>34</sup> Time je problem rešen gotovo dogmatski. A kada se dođe na ovaj nivo interpretacije, to je samo znak da o predmetu analize ne može ništa određeno da se kaže. Razlog, međutim, može biti dvojak: ili je stvarni predmet iščezao u vetrovima istorijskih prilika, ili je predmet takve prirode da ga jedna rigidno-normativna interpretacija nikako ne može obuhvatiti, čak ni u mislima.

Drugi primer normativnog rešenja pitanja o autentičnoj društvenosti unutar EU manje je apstraktan od Habermasovog, ali, kao i ovaj, pati od viška utopizma. Izložio ga je Ulrich Bek u svojoj nedavnoj kritički nastrojenoj studiji o „nemačkoj Evropi”.

Bekovo osnovno pozitivno pitanje u kontekstu tekuće krize EU jeste, rekli bismo, klasično liberalno pitanje: šta znači Evropa za pojedinačnog čoveka i šta, s obzirom na to, uopšte znači „evropsko društvo individua”. Iz tako postavljenog pitanja on izvodi logičan odgovor u tradiciji liberalne teorije o društvenom ugovoru: neophodan je novi društveni ugovor za Evropu.<sup>35</sup> Ali, posle ovako načelno postavljenog pitanja i još načelnijeg odgovora, autor svoju osnovnu ideju, društveni ugovor za Evropu, stavlja u misaoni kontekst apstraktno društvenosti koju konfrontira sa stvarnošću „vertikalne integracije” EU i njenih karakterističnih

---

32 *Die Krise der EU...*, op. cit., p. 66 passim.

33 Nav. delo, S. 67.

34 Nav. delo, S. 68, napomena 104.

35 Ulrich Beck, *Das deutsche Europa*, nav. delo, S. 58.

aktuelnih pitanja, kao što su fiskalni ugovor, evro-obveznice, bankarska unija i sl. Dok kod Habermasa imamo izbegavanje teme o savremenoj društvenoj integraciji unutar EU (ili, kako oba autora vole da kažu – „Evrope”), Bek aktuelizuje upravo to pitanje, ali gubi iz vida onu nekadašnju habermasovsku opštu temu o *odnosu* između društvene i sistemske integracije. Ova druga, koju kod Beka prepoznajemo pod imenom vertikalna ili institucionalna integracija<sup>36</sup>, predstavlja jedan loš fatum današnjeg poretka Unije protiv koga je novi društveni ugovor uopšte potreban. Umesto odnosa (saradnje, tenzije, sukoba, međusobne kontrole itd.), u idealnoj projekciji dobijamo pasivnu koegzistenciju „evropskog” društva i države, „evropske” društvene i sistemske integracije.

Bliže autorovo objašnjenje sadržaja novog društvenog ugovora za Evropu dodatno potvrđuje tvrdnju o apstraktno-utopijskom karakteru ove projekcije. Kao u svakoj utopijskoj slici „budućeg društva”, najpre se projektuje operativni normativni pojam – to je pojam „Evropa”, a potom se njime manje-više mehanički obogaćuju univerzalne vrednosne konstante moderne civilizacije – sloboda, socijalna sigurnost i demokratija. Prema tome, trase Bekovog novog ugovora ocrtavaju se na sledeći način: više slobode preko više Evrope, više socijalne sigurnosti preko više Evrope, više demokratije preko više Evrope. I operativni pojam i vrednosne konstante rezervišu se isključivo za novo društvo „Evropu”, tj. za njenu „horizontalnu integraciju”, a ne onu vertikalnu, tj. institucionalnu.

Najpre, sam pojam „Evropa” kao operativni koncept u ovoj slici prilično je arbitraran, tj. normativno očišćen. Reč je o jednom apriornom dobru čije kvantitativno rastuće prisustvo (sve više i više) garantuje bolji kvalitativni sadržaj tradicionalnih modernih vrednosti slobode, socijalne sigurnosti i demokratije.<sup>37</sup> Ali, čak i ako bismo sećanje na Evropu vremenski i prostorno sveli na poslednjih šezdeset godina Evropske zajednice / unije, vrednosni sadržaj tog pojma opet bi imao onaj stari tradicionalni raspon od opšteg dobra do noćne more.

I u empirijskim opisima idealnog spoja „Evrope”, s jedne, i slobode, socijalne sigurnosti i demokratije, s druge strane, Bek nije ubedljiv. Prvi spoj Evrope i Slobode svodi se na doživljaj Evrope kod mladih kao kategorije koja u najvećoj meri uživa „sumu nacionalnih i evropskih razvojnih šansi”.<sup>38</sup> U konfrontaciji sa podatkom da je danas u EU stopa nezaposlenosti 13%, a među mladima duplo veća, i posebno u svetlu činjenice da je u nekim državama članicama sve to čak

---

36 Nav. delo, S. 62.

37 Ne možemo a da se sa izvesnim osmehom ne prisetime birokratsko-partijske retorike u bivšoj samoupravnoj socijalističkoj Jugoslaviji povodom brojnih kriza koje su izbijale. Zvanični predlozi rešavanja kriza uvek su se držali sigurne formule: više samoupravljanja = više stabilnosti države.

38 Nav. delo, S. 60.

udvostručeno, Bekova evidencija, koja navodno potvrđuje tezu o idealnom spoju Evrope i Slobode, ostaje samo idealna.

Potom, kada govori o spoju Evrope i Socijalne sigurnosti, Bek se poziva na iskustvo socijalne države u Evropi i traži da se „doba socijaldemokratije dovede do transnacionalnog nivoa”.<sup>39</sup> Ovde je autor već u suprotnosti sa svojom idejom „društvenog ugovora”, budući da socijaldemokratski model socijalne države podrazumeva znatnu državno-sistemsku intervenciju u područje društva i njegove socijalne strukture. U najmanju ruku, ovde je potreban još jedan ugovor, onaj između društva i države, tj. evropskog društva i evropskog upravljačkog sistema, o čemu autor ne govori.

I najzad, kada je reč o spoju Evrope i Demokratije, autor zahteva da se pitanje demokratije postavi *odozdo*, „iz mnoštva horizontalnih integracija, a ne institucionalno”. Danas u Evropi, po Beku, merila demokratije ne mogu biti istovetna onima iz doba nacionalne države, a demokratija može biti delatna samo onda kada se „ljudi sami vezuju za zajednički projekat Evropa”.<sup>40</sup> Bek ovde pravi obrnutu grešku u karakterizaciji dve vrste demokratije, one u nacionalnim državama i evropske. Modelski gledano, samo ovu prvu karakteriše proces uspostavljanja *odozdo* i samo se za nju može tvrditi da je ljudi sami prihvataju vezujući se za jedan zajednički projekat. Da je to tako, svedoči stanje po kojem demokratsku legitimnost u EU uživaju njene države članice ali ne i sama EU. Ukoliko se pretpostavlja određen proces demokratske (a ne samo funkcionalne) legitimizacije EU, utoliko je on nezamisliv bez prihvatanja iskustava i modela kroz koje su prošle nacionalne države, bilo homogene bilo heterogene. Recimo, i u vreme transnacionalizacije i globalizacije (ili: Bekove kosmopolitizacije) današnjeg sveta demokratija je nezamisliva bez participacije i kontrole vlasti, a to su političke vrednosti razvijene isključivo u okrilju moderne nacionalne države.

Ukratko, možemo i ovde da zaključimo da velike normativne projekcije građanskog društva i demokratije na nivou EU nisu od velike koristi za njihovo nastajanje i delatnu ulogu u sistemu vlasti Unije. Iako polaze od krize Unije kao nezaobilaznog konteksta, one zapostavljaju njene strukturne učinke i izlaz za sferu društvenosti nalaze s one strane krize u apstraktnoj projekciji njene društvene alternative. Koncept politizacije, s druge strane, prihvata krizu kao izazov i nastoji da u tom kontekstu iznađe političke činioce i motive delanja koji će biti realna alternativa isključivoj tendenciji sistemskog rešavanja krize. Ali, u sadašnjem trenutku on izvesno gubi igru, ali ne i načelnu šansu da pri povoljnijim sistemskim prilikama dođe više do izražaja.

---

39 Nav. delo, S. 63.

40 Nav. delo, S. 64, 67.

## Prema zaključku

Pitanje građanstva u Evropskoj uniji nema veliki politički značaj. To je, s jedne strane, posledica njegovog skromnog derivativnog statusa u ugovornoj (ustavnoj) strukturi Unije, a sa druge rudimentarnog stanja njegovog samoorganizovanja na transdržavnoj osnovi i pored toga što sistemski uslovi za to postoje.

Jedna vrsta prilike za njegovo afirmisanje na evropskoj sceni nastala je značajnim prelaskom sa ekonomske (tržišne) na političku integraciju početkom devedesetih godina prošlog veka. Iako je po svemu to bila ograničena politička integracija, njen pun razvoj u pravcu demokratizacije i stvaranja evropskog javnog mnjenja bio je zamisliv samo na osnovu pritiska *odozdo*, od strane društvenih kategorija kojima je proces integracije otvarao širi prostor delovanja i društvenog uticaja. Evropsko građanstvo u političkom smislu moglo je nastati samo prenosom velikih struktura društvenih ideja i interesa sa nacionalnog na transnacionalno polje u prostoru već obavljenih sistemskih integracija. Takav proces, realno očekivan, nije se dogodio tokom devedesetih godina.

Druga mogućnost nastajanja evropskog građanstva stvorena je sa krizom, praktično od sredine prve decenije ovog veka. Ne samo sistemski neuspeh da se kriza reši, nego i šira politička opasnost da se ona reši isključivo sistemskim merama, bili su dovoljni negativni podsticaji za artikulisanje društvenog otpora, formulisanje alternativnih projekata i organizovanje višestrukih društvenih pokreta na nivou Unije. Takvi procesi svakako bi proishodili praktično opipljivim, a ne samo birokratsko deklarativnim ili akademskim, inicijativama da se kriza prevaziđe. U tom slučaju, „na stolu” bi bilo više predloga i realnih alternativa koji bi izrodili realnu snagu nastajućeg evropskog građanstva nasuprot realnoj političkoj moći sistemskih aktera. Ali, umesto opšteg jačanja evropskog građanstva, nastupila je opšta renacionalizacija kao gotovo iracionalna reakcija na antikrizne mere sve otuđenijih i sve manje vidljivih stvarnih donosilaca odluka.

Evropska unija nije uspela da stvori svoje građansko društvo. Ona je i do sada funkcionisala bez njega i verovatno će i nadalje. Ali, u kontekstu njene sadašnje krize ta se činjenica već pokazuje kao opasan strukturni deficit celokupnog sistema. Bez takve korektivne instance, kao što je uticajno građansko društvo, Unija može lako postati jedna autoritarna politička tvorevina, lišena sopstvene legitimnosti i obeležja javne slobode za sve, koja će nedostatak svog unutrašnjeg demokratskog opravdanja nadoknađivati imperijalnim delovanjem unutar i izvan svojih granica. Takve tendencije već su vidljive po mnogim obeležjima njenog delovanja, kako unutrašnjeg tako i spoljnog.<sup>41</sup>

---

41 O ovome više u: Slobodan Samardžić, Bojan Kovačević, „Evropska unija pred promenama – imperija ili diferencirana integracija”, zbornik *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012, str. 119–149.



S jedne strane, Unija neće rešiti svoju krizu bez jakih činilaca ograničavanja aktera koji su u mogućnosti da nametnu nelegitimna rešenja. Takvi činiloci ograničavanja ne mogu biti slabe ili krizom jako pogođene države članice upravo zbog svojih nedovoljnih uticaja na instance odlučivanja. Ali, s druge strane, jedini mogući činilac unutrašnjeg ograničavanja nekontrolisanih sistemskih aktera, transdržavna javnost kao izraz evropskog građanstva, jednostavno ne postoji. Budućnost Unije nije u rukama njenih građana.

## Literatura

- Beck, Ulrich, *Das deutsche Europa – Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012.
- Bek, Ulrich, Grande, Edvard, *Kosmopolitska Evropa* (2004), Megatrend univerzitet, 2013.
- von Bogdandy, Armin, "A disputed Idea becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle", in: Beathe-Kohler Koch and Berthold Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Littlefield Publishers, Lanham, 2007.
- von Bogdandy, Armin, *Grundprinzipien*, in: Armin von Bogdandy u. Jürgen Bast, *Europäisches Verfassungsrecht*, Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Springer Verlag, 2009.
- Decision No 1093/12/EU of the European Parliament and of Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013); Official Journal of the European Union, 23. 11. 2012.
- Habermas, Jürgen, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu* (1973), Naprijed, Zagreb, 1982.
- Habermas, Jürgen, "Staatsbürgerschaft und nationale Identität", in: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1992.
- Habermas, Jürgen, "Der europäische Nationalstaat – Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft", in: *Die Einbeziehung des Anderes*, Studien des politischen Theorie, Suhrkamp, Frankfurt, 1996.
- Habermas, Jürgen, "Ist die Herausbildung einer Europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?", in: *Der gespaltene Westen*, Suhrkamp, Frankfurt, 2004.
- Habermas, Jürgen, "Die Krise der Europäische Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts", in: *Zur Verfassung Europas*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012.
- Hix, Simon, *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Majone, Giandomeniko, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009.

- Maus, Ingeborg, „Od nacionalne ka globalnoj državi ili: zalazak demokratije”, u: *Aspekti narodne suverenosti*, Dosije, Beograd, 2001.
- Müller, Jan-Werner, *Ustavni patriotizam*, Fabrika knjiga, Beograd, 2010.
- Riedel, Manfred, *Gesellschaft, bürgerliche*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cota, Stuttgart, 1974, Bd. I, S. 719-800.
- Samardžić, Slobodan, „Evropska unija između krize i dezintegracije”, *Pravo i društvo*, Službeni glasnik, Beograd, br. 1, 2012.
- Samardžić, Slobodan, Kovačević, Bojan, „Evropska unija pred promenama – imperija ili diferencirana integracija”, zbornik *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu* (prir. R. Nankarada i D. Živojinović), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012.
- Samardžić, Slobodan, Radić Milosavljević, Ivana (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Treaty establishing a Constitution of Europe, *Official Journal of the European Union*, 16. 12. 2004.
- Ugovor o Evropskoj uniji, Evropski centar za mir i razvoj, Beograd, 2004.

**Radmila Nakarada**  
Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka  
radmila.nakarada@fpn.bg.ac.rs

## **NEMOĆ GRAĐANA EVROPSKE UNIJE**

*Apstrakt.* U radu se nastoji baciti svetlo na status građanina u okviru Evropske unije analizom pojave novih globalnih aktera moći – transnacionalnih klasa – ukazivanjem na eroziju demokratije i posledice drastičnih nejednakosti koje je proizveo neoliberalni model kapitalizma, a posebno njegova kriza. Nakon toga se ukratko iznose empirijski podaci koji govore o apatiji, nepoverenju i političkoj isključenosti građana EU i zaključuje da građanin sve više postaje podanik a sve manje Građanin.

*Ključne reči:* građanin EU, transakteri, transnacionalna klasa, disciplinarni neoliberalizam, nejednakost, nezaposlenost, demokratski deficit

*Abstract.* The paper attempts to shed light on the status of the citizen within the EU by analyzing the appearance of new global actors of power – the transnational class, pointing out to the erosion of democracy and the drastic consequences of inequality produced by the neoliberal model of capitalism and in particular, by its current crisis. Following that, empirical data is briefly summarized testifying to the apathy, lack of confidence and political exclusion of the EU citizens. The conclusion being that the citizen is becoming more a subject than a Citizen.

*Key words:* EU citizen, transactors, transnational class, disciplinary neoliberalism, inequality, unemployment, democratic deficit

### **Uvod**

Opređelili smo se da u ovom radu problematizujemo položaj građanina u Evropskoj uniji posredstvom kraćih fragmenata / kadrova. Nit koja ih povezuje počiva na sledećim tezama:

- a) Prirodu savremenosti teško je razaznati, imajući u vidu da se nalazimo u trenutku turbulentnih ekonomskih, političkih, socijalnih previranja, kada se svet, dosadašnji poredak, menja ali nemamo jasne naznake kakav će biti ishod promena, priroda nadolazećeg – da li je reč o usko-

mešanosti koja će ishoditi novim (boljim?) poretkom, ili su u pitanju nagoveštaji zamašne katastrofe koja će dovesti do poništavanja samog života? Uverljivih, jasnih odgovora za sada nema i teško da ih može biti. Ni politika svojim obećanjima, ni ekonomija svojim učincima, ni teorija svojim uvidima ne uspevaju da razveju „maglu neizvesnosti”, da primire konfuziju jasnim putokazima, da odagnaju strah i nepoverenje. Dakle, domašaj svake rasprave, pa i o statusu evropskog građanina, omeđen je globalnim uzburkanostima.

- b) „Velika transformacija” (K. Polanji), koja je započela 1970. godine, zbog krize kejnzijanskog modela kapitalizma, uzdigla je logiku deregulacije tržišta do neslućenih visina i globalizovala kapital, naročito nakon kraja Hladnog rata, radikalno ga oslobađajući stega koje su države nacije postavljale akumulaciji.<sup>1</sup> Pored toga, velika transformacija obuhvata i razvoj tehnologije koja, između ostalog, omogućava globalni (panoptički) nadzor nad građanima. Na tragu globalizacije kapitala, širenja disciplinarnog neoliberalnog modela koji podvrgava većinu logici tržišta, a uskoj, privilegovanoj manjini pruža socijalnu zaštitu, i razvoja novih tehnologija, nastali su novi prostori i akteri moći koji ne podležu ustaljenim demokratskim procedurama – „novi suprematijijski transnacionalni istorijski blok”.<sup>2</sup> On ima moć da hijerarhizuje, isključuje, uniformiše i onemogućuje svaki ozbiljniji sistematski socijalni otpor *in and across states*.<sup>3</sup>
- c) EU je subjekat i objekat globalnih turbulencija i neizvesnosti. Kao regija koja pripada privilegovanom severu, sa preko četiristotine miliona stanovnika, sa dve države koje poseduju nuklearno oružje a uz to su i stalne članice Saveta bezbednosti OUN, sa većinskim brojem zemalja koje su ujedno i članice NATO saveza i sudeonici u intervencionističkim akcijama, EU svakako da spada u aktere koji učestvuju u oblikovanju globalnog lika sveta. Međutim, one su istovremeno i prostor u

1 William I. Robinson, *Transnational Conflicts*, London, Verso, 2003.

2 „Disciplinarni neoliberalizam predstavlja konkretan oblik strukturalne i bihevioralne moći; on kombinuje strukturalnu moć kapitala sa kapilarnim moćima panoptikuma. Neoliberalni oblici discipline nisu nužno univerzalni niti konzistentni ali jesu birokratizovani i institucionalizovani i deluju sa različitim stepenom intenziteta u širokom rasponu javnih i privatnih sfera. Disciplina ima transnacionalne i lokalne dimenzije moći i one su sastavni deo suprematijijskog transnacionalnog istorijskog bloka.” Stephen Gill, “Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”, *Millenium, Journal of International Studies*, 1995, 24, pp. 411–12.

3 Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, London, Palgrave, 2003, p. 402.

kome se iskazuju negativne posledice globalizacije. EU nije uspela da se odbrani od ekonomske krize koja je započela u SAD 2008. godine, da primeni rešenja koja bi ojačala socijalne kapacitete njenih država članica, već je podlegla zahtevu neoliberalnih snaga i uvećala socijalne nejednakosti i nezaposlenost, egzistencijalnu neizvesnost velikog broja svojih građana. „Demokratski deficit” je već postao uobičajen opis kada je reč o političkoj sferi evropske zajednice i učešću građana u donošenju za njihovu egzistenciju ključnih odluka. Konstatcija I. Krasteva, da je sve manji broj pitanja, a naročito iz ekonomskog domena, predmet demokratskog izjašnjavanja važi i za briselsku Evropu.

Najzad, od sporazuma u Mاستrihtu, pokazalo se takođe da EU nije u poziciji da potpuno samostalno vodi spoljnu politiku<sup>4</sup> u odnosu na svog glavnog saveznika – SAD, što znači da je i u tom domenu glas građana EU jedva čujan. Drugim rečima, preplitanjem različitih krugova moći građani EU danas mnogo više obitavaju u sferi političke, ekonomsko-socijalne osujećenosti nego afirmacije.

## Globalni kontekst

Globalni procesi su razučeni, neravnomerni u svom ispoljavanju i protivrečnih učinaka. Sa stanovišta naše rasprave, posebno su relevantne one globalne tendencije koje poništavaju, relativiziraju, ograničavaju prava građana i to ne samo u manje razvijenim delovima sveta već i državama, regionima privilegovanog Severa, dakle, i u okviru EU. U prvom redu želimo da problematizujemo novu paradigmu moći i njene aktere, potom stepen erozije demokratije, i dramatične socijalne posledice neoliberalnog kapitalizma i njegove krize. Cilj prvog fragmenta je da ukaže da postoje, iako teško raspoznatljive, institucionalne „pukotine”, u kojima obitavaju zastupnici transnacionalnih interesa čiji uticaj prožima / determiniše politike nacionalnih vlada, i da takva struktura moći deluje i u okviru EU i definiše njene kapacitete i protivrečna kretanja, posebno u odnosu na prava građana.

U pogledu određenja novih aktera moći ukratko ćemo izložiti dva međusobno bliska, ali ne i potpuno podudarna stanovišta koja nam se čine plodotvornim. Džanin Vedal (Janine Wedal) je, na osnovu obimnog istraživanja prve faze tranzicije Rusije za vreme Jeljcina (ali i drugih tranzicionih iskustava

---

4 Šef NATO-a, F. Rasmussen, 01. 02. 2013. i 06. 05. 2013. godine istakao je da francuska akcija u Maliju, kao i bombardovanje Libije, pokazuju rupe u odbrani EU, i da je nedopustivo da članice smanje troškove odbrane, jer bi time podrile interese SAD. Po njegovom sudu, meka moć EU zapravo je izostanak moći, zbog čega je pomoć SAD neophodna. [www.euroobserver.com](http://www.euroobserver.com)

Istočne Evrope), došla do zaključka da su u definisanju njenog predatorskog oblika, ogromne i brze preraspodele / pljačke državne imovine, tj. da su u krahu ruske privrede devedesetih godina, sudelovali delovi globalne elite tzv. *transak-teri*.<sup>5</sup> Njihov značaj nadilazi primer Rusije, jer govori o novom načinu uređenja odnosa između država, tj. o privatizaciji unutrašnje, spoljne i finansijske politike od strane „kluba globalne elite” koji vodi politiku bez učešća javnosti. Drugim rečima, bez ikakve javne odgovornosti i nadzora.

Transakteri obuhvataju koaliciju unutrašnjih i spoljnih aktera koji pojedinačno imaju višestruke i međusobno sukobljene uloge, zbog čega je njihova odanost „fleksibilna”, kao i ambicije i izvori finansiranja, kako ističe autorka. Glavni cilj im je promocija vlastitih (poslovnih) interesa. Transakteri su u slučaju Rusije obuhvatali, pre svega, klan A. Čubajsa (lokalni „izvođač radova” posredstvom svojih pozicija u ključnim telima koja su sprovodila privatizaciju, tj. tranziciju ka tržišnoj privredi) i harvardske ekonomiste, prvenstveno Dž. Saksa (direktora harvardskog Instituta za međunarodni razvoj, vlasnika privatne konsultantske firme, nezvaničnog učesnika razgovora o Rusiji u MMF), u ulozi savetnika vlade Borisa Jeljcina.<sup>6</sup>

U kasnijim radovima<sup>7</sup> autorka je transaktere preimenovala u „elitu senki”, soj sve moćnijih ljudi koji većini izmiče iz vidokruga. Prema nalazima Dž. Vedal, oni su primarni pokretači u novonastajućem sistemu moći i uticaja koji brišu „granice između državnog i privatnog, birokratije i tržišta”. Skriveni od očiju javnosti oni donose odluke koje temeljno utiču na vlade i društvo, odgovarajući samo jedni drugima. Njihova moć izrasla je na tragu neoliberalne transformacije države, koja je prenela niz svojih funkcija na privatne igrače. Oni se povezuju u transnacionalne mreže čime uvećavaju svoj uticaj.

Analizirajući nastajanje novog poretka moći, slično Dž. Vedal, i Vilijam Robinson je identifikovao nove aktere – transnacionalnu klasu. On polazi od

- 
- 5 Janine Wedal, "Tainted Transactions: Harvard, the Chubais Clan and Russia's Ruin", *The National Interest*, No 59, Spring 2000, pp. 23–34, kao i odgovor autorke na kritike Saksa i Oslunda; "Tainted Transactions: An Exchange", *The National Interest*, No 60, Summer 2000, pp. 107–110. Svoja istraživanja uloge transaktera izložila je u knjizi *Collision and Collusion*, Palgrave, 2001.
  - 6 Pored Saksa, u ulozi savetnika ruskoj vladi pojavili su se i David Lipton (danas visokopozicionirani zvaničnik MMF), tada zamenik državnog sekretara u američkom Ministarstvu finansija, i potpredsednik Saksove konsultantske kuće, kao i Šveđanin A. Oslund, u „ličnom svojstvu”. Pored uloge savetnika, on je igrao ulogu i poslovnog čoveka, investirajući u Rusiju, a izdavao se i za neutralnog posmatrača, dok je istovremeno značajno uticao na politiku švedske vlade prema Rusiji i učestvovao u razgovorima visokog nivoa u američkom Ministarstvu finansija i Stejt departmentu.
  - 7 Janine R. Wedal, *Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and Free Market*, New York, Basic Books, 2009.

teze da je u nastajanju transnacionalna faza svetskog kapitalizma, koja počiva na „globalizaciji samog proizvodnog procesa”.<sup>8</sup> Teritorijalnost i proizvodnja više nisu nužno povezani. Lokalna društva doživljavaju fragmentaciju, razara se unutrašnja kohezija, a delovi populacije se globalno integrišu. Na tom talasu nastaje nova kapitalistička transnacionalna klasa (TNK)<sup>9</sup>, koja predstavlja transnacionalni kapital. Njen karakter počiva na globalizovanim proizvodnim i finansijskim tokovima. Prostorno i politički, njen identitet počiva iznad bilo koje lokalne teritorije i političke zajednice i ona se postepeno konstituiše u novi globalni hegemonski istorijski blok. Otelotvoruje se u TNK, privatnim finansijskim institucijama, elitama koje upravljaju nadnacionalnim agencijama, delovima vladajućih lokalnih političkih snaga širom sveta, medijskim konglomeratima i tehnokratskoj eliti.

Transnacionalni hegemonski blok pojavio se osamdesetih i devedesetih godina i, prema Robinsonu, izveo je revoluciju odozgo<sup>10</sup>, modifikujući globalnu socijalnu i ekonomsku strukturu na neoliberalnim načelima. To je podrazumevalo eliminaciju državne intervencije, deregulaciju, privatizaciju javnog sektora i integraciju svake od nacionalnih ekonomija u globalne tokove (tj. otvaranje prema svetskom tržištu), što je i postao disciplinujući program međunarodnih finansijskih institucija koje su funkcionisale u skladu sa interesima nastajuće transnacionalne klase. Zanimljivo je da su načela, na kojima je ponikla evrozona, u velikoj meri podudarna sa zahtevima „programa strukturalnog prilagođavanja”. Lokalne frakcije hegemonskog bloka imaju zadatak da „povežu lokalni društveni poredak sa transnacionalnim”.<sup>11</sup> Sadejstvom (transformisanih) nacionalnih država i novim aparatom transnacionalne moći promovišu se interesi novog hegemonskog bloka i sprovodi socijalna kontrola.<sup>12</sup>

Analize Dž. Vedala i V. Robinsona pokazuju mapu moći kojom se sužava prostor za demokratiju, za aktivno učestvovanje građana u oblikovanju vlastite sudbine, za slobodan izbor između smislenih alternativa umesto prihvatanja nametnutog disciplinujućeg neoliberalnog konsenzusa od strane globalnih elita. Unutar te skice novih polja netransparentne moći kreće se i građanin Evropske unije.

---

8 William I. Robinson, *Transnational Conflicts*, op. cit., p. 13.

9 Ibidem, p. 39.

10 Ibidem, p. 50.

11 Ibidem, p. 53.

12 Ibidem.

## Erozija demokratije

Robinson smatra da neoliberalni ekonomski model ima svoj politički odsjaj u poliarhiji, vladavini uske grupe, s jedne strane, i učešću većine u strogo kontrolisanom izbornom procesu, sa druge. Drugi autori primećuju da postoji globalna tendencija jačanja izvršne vlasti, kao i da su države postale poprište borbe između nacionalnih i transnacionalnih frakcija elita. Treći, pak, upozoravaju na činjenicu da je država u okviru dominacije neoliberalne paradigme prenela čitav niz svojih funkcija na privatne agencije, institucije. Države su postale instrument globalnog kapitala / transnacionalne klase, zbog čega nisu više u stanju da posreduju između „nemoćnih i nesigurnih građana i indiferentnih i neodgovornih korporacija i međunarodnih agencija”.<sup>13</sup> Prema Krastevu, građani gube moć da utiču na demokratske institucije, jer je zavisnost političara od građana bitno umanjena, „a sve više pitanja se uklanja iz izborne politike”.<sup>14</sup>

Imajući u vidu da je demokratija svakako više od povremenog glasanja između rivalskih elita bez smislenog izbora, u eri ekonomske krize postaje više nego očigledno da moć birača postaje sve ograničenija.<sup>15</sup> U promenjenim strukturama moći postalo je nevažno ko je na vlasti, ista ili slična politika će se sprovoditi. Izbor, volja, potrebe građana ako nisu poništene, svakako više nisu presudne.

Kao što smo već pomenuli, „demokratski deficit” postao je opšteprihvaćen opis kada je u pitanju način odlučivanja u EU i učešće građana u političkim procesima. Retko ko danas dovodi u pitanje takvo određenje, a ekonomska kriza<sup>16</sup> je samo dodatno potcrtala ozbiljnu manjkavost sfere evropske politike. Međutim, kada poredi krize iz 1920. i 2008, Z. Bauman<sup>17</sup> ukazuje na jednu bitnu razliku koja takođe mora da se uzme u obzir kada se nastoji razumeti sistematsko i dugoročno poništavanje značaja (glasa) građanina u EU. Naime, po njegovom mišljenju, 1920. godine žrtve su prirodno spas tražile u jakoj državi koja je imala sposobnost da odredi prioritete (politiku) i moć da ih sprovede. Transformacija nacionalnih država, procesima globalizacije, kao i regionalnom integracijom,

13 Tony Judt, *Ill Fares the Land*, London, Penguin Books Ltd., 2010, p. 197.

14 Ivan Krastev, *S verom u nepoverenje*, Beograd, BFPE, Clio, 2013, str. 23, 68.

15 Ibidem, str. 24.

16 Ovde se valja podsetiti i relevantnog opažanja Fernana Brodela: „... na velikom časovniku evropskog sveta sat koji je predskazivao sudbonosnu promenu izbio je pet puta i svaki put do tih pomeranja središta dolazilo je u toku borbi, sukoba i *dubokih privrednih kriza*” (kurziv R. N.). Fernan Brodel, *Dinamika kapitalizma*, Sremski Karlovc, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 1989, str. 95.

17 Zygmunt Bauman, “Europe is Trapped Between Power and Politics”, *Social Europe Journal*, 14. 05. 2013. [www.social-europe.eu](http://www.social-europe.eu).



dovela je i na evropskom tlu do opadanja moći država da zaštite većinu svojih građana od siromaštva, nezaposlenosti, što je istovremeno bio i izraz promene težišta, prioriteta. Nevolje građana više nisu bile u prvom planu, već nevolje uske, privilegovane elite. Redistributivni kapitalizam, koji je ustupio mesto neoliberalnom modelu sedamdesetih godina, vremenom je poljuljao i evropski model socijalne države i doveo, zajedno sa tehnološkim promenama, do, s jedne strane, zamašnog broja suvišnih građana (dvadeset šest miliona nezaposlenih), a s druge, do dramatičnih unutrašnjih polarizacija, nejednakosti.<sup>18</sup>

Dakle, kao pripadnici nacionalnih država, građani se suočavaju sa jačanjem izvršne vlasti, privatizacijom nacionalne države, njenim osvajanjem od transnacionalnih aktera. Kao građani EU suočavaju se sa otuđenom briselskom birokratijom, koja nema izborni legitimitet a donosi odluke koje sudbinski određuju njihov položaj i ograničavaju socijalna i politička prava. Kao građani (privilegovanog dela) sveta suočavaju se sa netransparentnim akterima moći koji ih podvrgavaju brutalnoj logici tržišta i potpunom pomanjkanju osećaja za probleme lokalne zajednice, pretvarajući ih sve više u nemoćne, frustrirane, ojađene podanike.

## Nejednakosti

I pre otvaranja globalne finansijske krize, kritičari „tržišnog fundamentalizma” (Dž. Soroš) upozoravali su na jednu od njegovih najrazornijih posledica – uvećanje nejednakosti unutar društava. Kriza u SAD i EU, kao i način njenog rešavanja, dodatno su zaoštrile unutrašnju polarizaciju na „1% privilegovanih i zaštićenih i 99% izloženih brutalnoj štednji i stezanju kaiša”.<sup>19</sup> Time su jasno pokazale na kojim principima počiva sistem i kome služi. Kada je reč o strategijama rešenja krize, Čang primećuje da je upumpavanje hiljada milijardi u svetsku ekonomiju (EU je upumpala 1.600 milijardi evra) jedino oružje koje su vlade bogatih država bile voljne da primene „da bi podstakle ekonomski oporavak, koliko god on bio spor i anemičan, bez promene ekonomskog modela koji je tako dobro služio bogatim i moćnim poslednje tri decenije. Reč je o sistemu

---

18 Podela društva nije dovela samo do oštrog razdvajanja između uske privilegovane elite i većine građana, već do svojevrsne „secesije elite” od vlastitog društva. Ona prestaje da mari za sudbinu lokalne zajednice u kojoj obitava, što, kako kaže I. Krastev, posebno frustrira građane. Njihovu raskalašnu potrošnju mogli bi nekako i da progutaju, ali ne i ledenu ravnodušnost. Ivan Krastev, *S verom u nepoverenje*, op. cit., str. 65.

19 Kako su mnogi primetili, dok je većina morala da podnese najveći teret krize i da se podvrgne štednji koja je znatan deo stanovništva dovela do prosjačkog štapa, dotle su pripadnici privilegovane manjine iznosili novac iz zemlje, u slučaju Grčke, na primer, količinu koja bi bila dovoljna za otplatu njenog duga.

u kome kratkoročna finansijska dobit ima preimućstvo nad dugoročnim investicijama u proizvodne kapacitete”.<sup>20</sup> Kriza je poslužila za dalje demontiranje socijalne države na tlu Evrope, čije razmere bi usrećile M. Tačer; od osiromašene većine traži se odricanje,<sup>21</sup> rigorozna štednja, žrtvovanje za zajednicu, dok su interesi banaka (ECB i drugih međunarodnih banaka<sup>22</sup>) stavljeni iznad interesa građana. Zbog toga se političke promene sprovode nametanjem volje transnacionalne elite. U slučaju Grčke i Italije, na primer, ustoličeno je političko vođstvo<sup>23</sup> za sprovođenje oštirih mera štednji u prilog daljoj polarizaciji stanovništva spoljnom voljom koalicije, koju su činili predstavnici međunarodne finansijske moći,

- 
- 20 Ha-Joon Chang, “Another financial crisis looms if rich countries can’t kick their addiction to cash injection”, *The Guardian*, 30 August, 2013, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com) (Pristupljeno 3. 12. 2013)
- 21 A. Merkel je, na primer, sprovela drastične mere štednje smanjenjem državnih rashoda za 80 milijardi evra, što je rezultiralo dodatnim smanjenjem radnih mesta za 15.000. Vidi: Jochum Beetsma, “German Decision Maker’s Beliefs and the Budgetary Deficit Crisis: A Cognitive Mapping Study on Learning from Crisis Experience”, <http://socialscience.net>, Utrecht University, June 2011, p. 53.
- 22 Joseph, E. Stiglitz, *The Price of Inequality*, London, Penguin Books Ltd., 2013, p. 320.
- 23 Mario Monti je došao preko noći na mesto Berlusconija a Lukas Papadimos na mesto Jorgosa Papandreua. Time ne želimo da sporimo stručne kompetencije instaliranih premijera, već da ukážemo na interesne krugove koje oni predstavljaju i koji su ih doveli na vlast mimo iskazane izborne volje građana, a u ime efikasnog sprovođenja mera štednji. Na primer, M. Monti je bio evropski komesar (1995–2004), predsedavajući Trilaterale (2010), član grupe Bilderberg, međunarodni savetnik američke investicione banke Goldman Saks (2005–2011). Upravo banka Goldman Saks predstavlja zajedničku nit koja spaja Montija i Papadimosu, kao i Maria Dragija, predsednika Evropske centralne banke. Lukas Papadimos je kao guverner Nacionalne banke Grčke (1999–2002) tesno saradivao sa bankom Goldman Saks kada je Grčka prelazila na evro, a sumnjiče se i za zajedničko prikrivanje realnog stanja grčkog duga, dok je novi predsednik Evropske centralne banke Mario Dragi, od 2000. do 2005. godine, bio potpredsednik „Goldman Saks internešnel” za Evropu.

pojedinih vlada članica EU i vrha briselske birokratije. Ekonomska desuverenizacija time je postala opipljiv deo evropske realnosti.<sup>24</sup>

U EU 16,4% stanovništva, ili 80 miliona građana živi ispod linije siromaštva (a to znači da imaju manje od 60% prosečnog dohotka iz 2010). Najveća stopa siromaštva je u Rumuniji, Bugarskoj, Španiji, Grčkoj (oko 20%) i Italiji (18,2%). U Velikoj Britaniji stopa iznosi 17,1% a u Nemačkoj 15,6%.<sup>25</sup>

Nejednakosti su u Velikoj Britaniji pre trideset godina bile na prosečnom nivou razvijenih industrijskih zemalja, a danas se približila SAD po oštrini nejednakosti. Z. Bauman<sup>26</sup> navodi rezultate sociološkog istraživanja sprovedenog u Velikoj Britaniji koji pokazuju da, pored porasta nejednakosti u pristupu obrazovanju, zdravlju, materijalnim dobrima, danas ljudi koji žive u istom gradu, recimo Glazgovu – dakle, građani EU, koji stanuju u najsiromašnijem delu, imaju za 26 godina kraći život od stanovnika najbogatijih delova grada. Drama građana je vidljiva ne samo u podatku da trinaest miliona građana živi ispod linije siromaštva, već i da će milion Britanaca uskoro morati da se hrani u narodnim kuhinjama ili da gladuje. Zarade rastu za manje od 1%, što je najmanji porast od 1870, a troškovi života rastu tri puta brže.<sup>27</sup>

U Španiji, deset godina pre krize, nejednakost dohotka se smanjila, da bi se taj trend danas preokrenuo. Španija je zemlja sa 25% nezaposlenih, a među mladima stopa nezaposlenosti je 50%, visina dohotka se za većinu smanjila, opala je potražnja, a rezovi u javnoj potrošnji došli su upravo u trenutku kada su javne

---

Vidi (prevod sa francuskog) "Our Friends from Goldman Sachs", *Le Monde*, Paris, 16 November, 2011, [www.presseurope.eu](http://www.presseurope.eu), kao i Tanja Vujić, „Ruka iz senke“, *Politika*, 18.11.2011.

24 O tome govori, na primer, odluka premijera Papandreua da predložene mere štednje EU stavi na referendum, i spoljni pritisak koji je usledio i primorao ga da odustane od pružanja mogućnosti građanima da učestvuju u donošenju ekonomskih odluka koje se njih najviše tiču. Izvesna sličnost se da naslutiti i u promeni stava Berlina prema Grčkoj i lansiranju neuspele inicijative za rešavanje evropske krize. A. Merkel, „čelična kancelarka Nemačke“, prvobitno je (mart 2010) smatrala da Grčkoj treba uskratiti finansijsku pomoć EU a rešenje prepustiti MMF, da bi se mesec dana kasnije zalagala za ubranu primenu evropskog mehanizma spasa. S druge strane, njena inicijativa da banke i druge finansijske institucije plate ceh za ekonomsku krizu ostala je da visi u vazduhu. Pored unutrašnjih političkih problema, nesuglasica između Berlina i Pariza, kao ključnih igrača u rešavanju krize, promene i ishodi ukazuju i na prisustvo uticaja finansijskih predstavnika transnacionalne „elite senki“, naročito kada se ima u vidu da je sama A. Merkel članica Bilderberg grupe, kao i Mario Dragi, i da su dugi prsti Goldman Saks prisutni u ključnim poljima moći na evropskom finansijskom tlu.

25 Poverty in Europe: the Current Situation, <http://inequalitywatch.eu>

26 Zygmunt Bauman, *44 Letters from the Liquid Modern World*, Cambridge, Polity Press, 2010, p. 89.

27 International Business Times, Dec 21, 2013, [www.ibtimes.co.uk](http://www.ibtimes.co.uk)

usluge najpotrebnije. Zbog toga, Štiglic smatra da se Španija nalazi u ekonomskoj depresiji.<sup>28</sup> Po njegovom sudu, činjenica da se kriza dramatično ispoljila u tako različitim zemljama, kao što su Grčka, Irska, Portugal, Španija, Italija, govori o sistemskoj grešci, o deregulaciji koja je dovela do dominacije finansijskog kapitala, a ne o nepoćudnim društvima. Dominacija, između ostalog, znači da ukoliko države ne udovolje zahtevima finansijskog tržišta, kreditni rejting im se može smanjiti, novac preseliti na druge geografske lokacije, kamate podići.<sup>29</sup> A kako zaključuje Štiglic, finansijska tržišta obično dobiju šta traže. Na taj način, nejednakosti dobijaju gotovo nepromenljivu dimenziju.

Oštra nejednakost se danas pretvorila u dugoročno poricanje građanina, jer se socijalna mobilnost drastično smanjila, pa današnje mlade generacije imaju mnogo manje šanse da bolje žive od svojih roditelja, da se popnu uz socijalne lestvice nagore. Privilegovana manjina postaje izuzetno zatvorena, a to se iskazuje i kroz promene fizionomije gradova u kojima niču susedstva opasana zidovima, kamerama, sa obezbeđenjem koje treba da prepreči put neželjenim uljezima.

Ogromne nejednakosti koje su se pojavile, kao i razgrađivanje socijalnih prava, prema Z. Baumanu, imaju dalekosežan politički značaj.<sup>30</sup> Prvo, dostignute nejednakosti narušavaju osećaj zajednice, iscrpljuju snagu za kolektivno delovanje.<sup>31</sup> Drugo, one obesmišljavaju značaj demokratije za rešavanje egzistencijalnih pitanja i otvaraju vrata jačanju autoritarnih tendencija. „Bez socijalnih prava za sve, veliki broj ljudi – a taj broj će se verovatno povećavati – će smatrati da su politička prava beskorisna i nedostojna njihove pažnje. Ako su politička prava nužna da bi postavila socijalna prava na pravo mesto, *socijalna* prava su neophodna da bi *politička* prava ostala delotvorna. Dva prava su potrebna jedna drugom radi vlastitog opstanka; taj opstanak može samo da bude *zajedničko* postignuće.”<sup>32</sup> Istinski demokratski projekat mora da počiva na spoju političkih i socijalnih prava. Prema tome, demokratski deficit, koji odlikuje EU, danas podrazumeva uskraćivanje i političkih i socijalnih prava. U prostoru takve uskraćenosti teško se može isklesati lik evropskog građanina.

---

28 Joseph, E. Stiglitz, *The Price of Inequality*, op. cit., p. xxv.

29 Ibidem, p. 174.

30 Zygmunt Bauman, *Liquid Times, Living in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity Press, 2007.

31 Ibidem, p. 62.

32 Ibidem, p. 66.

## Alternative

Kriza 2008. prikazala je opasne iracionalnosti „tržišnog fundamentalizma”, ali nije dovela do sistemskih promena. Ogromno povećanje nejednakosti, siromaštva i nezaposlenosti proizvelo je, s jedne strane, rasprostranjeno očajanje, a s druge, skučen prostor pobune / alternative. Očajanje u nesolidarnom, fragmentiranom svetu vodi, bar u tekućem kriznom poglavlju, pojačanom podaništvu, a ne pobuni.<sup>33</sup> Prvo, zato što su privilegovani slojevi iskoristili „krizu akumulacije da prodube i prošire disciplinujući neoliberalizam”<sup>34</sup>, a sredstva pacifikacije i kontrole dobila su globalne razmere (kao što pokazuje skandal o planetarnom prisluškivanju, pre svega, građana EU i SAD). Štaviše, žrtve vladajućeg poretka strukturalno su upućene na međusobne sukobe, jer je rad postao fleksibilan, ljudi suvišni (čak i obrazovaniji), „ugrožavajuće” prisustvo stranih radnika, zbog globalne mobilnosti, veće. Pobune protiv nejednakosti, nepravednog prevaljivanja cene krize na leđa siromašnijih građana, recimo u Španiji (*los indignados*), Grčkoj, Portugaliji, Italiji pokazale su se kratkotrajnog daha, bez jasne vizije, više izraz spontanog nezadovoljstva nego osmišljene dugoročne, istrajne borbe za alternativu, ili bar radikalniju korekciju postojećeg sistema, što se politički izražava i jačanjem ekstremne desnice i snevanjem o jakom „vođi”. Stvorena je ogromna armija isključenih, ogorčenih građana i, kako bi Polanji rekao, procesom ekonomske dehumanizacije stvaraju se okolnosti za snaženje retrogradnih ideja i pokreta.

## Evropska godina građana<sup>35</sup>

Aprila 2013. godine predsednik Irske, Majkl Higin, obratio se Evropskom parlamentu zahtevajući od njegovih članova da odgovorno donose odluke i delaju u interesu svojih „napaćenih” građana. Njegov apel je počivao na uvidu da građani sve više snose posledice odluka tela / agencija koje ne podležu demokratskoj kontroli i odgovornosti, kao i mera koje ne počivaju na načelu

---

33 U tom smislu, procena Robinsona, da pokret “Occupy Wallstreet”, protesti u Španiji, Grčkoj, Portugaliji, Brazilu, predstavljaju znak istrajne pobune, po našem sudu, izgleda neuverljivo. Vidi, William I. Robinson, “Global rebellion: The coming chaos”, [www.aljazeera.com](http://www.aljazeera.com) (Pristupljeno 2.12.2013)

34 Stephen Gill (ed.), *Global Crisis and the Crises of Global Leaders*, Cambridge University Press, 2011, p. 4.

35 Decision No 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013), Official Journal of the European Union, 23.11. 2012.

solidarnosti. Po njegovom sudu, građani osećaju da je u rešavanju ekonomske krize primarni interes bio uticaj preduzetih mera na špekulativno tržište, a ne na socijalnu egzistenciju građana. Drugim rečima, ravnodušnost je potisnula empatiju, a „odmetnuta” moć se pretvorila u „nepripitomljivu neizvesnost”.<sup>36</sup> Dakle, brigu za napaćene građane predsednik Irske izrazio je u godini građana koju je upravo proglasio Evropski parlament. Ovo je samo jedna od mnoštva istovetnih zapazanja koja govore da stvari sa građanima EU, posebno u toku ekonomske krize, ne stoje dobro.

Šta kažu sami građani EU posredstvom podataka koje nam pruža Evrobarometar 79?<sup>37</sup>

Pored toga što većina građana smatra da su glavni problemi sa kojima se suočavaju ekonomska kriza i nezaposlenost, većina u 18 od 27 članica takođe smatra da „najgore tek predstoji”.<sup>38</sup> Na Kipru, na primer, 83% građana deli takvo mišljenje, što je razumljivo s obzirom na dubinu krize u toj zemlji, ali je zanimljivo što i u Sloveniji 73% stanovništva deli sličan pesimizam u odnosu na budućnost. Dominantno osećanje među građanima EU je egzistencijalna neizvesnost, naročito kod socijalno najranjivijih slojeva stanovništva – manje obrazovanih, nezaposlenih. Dugoročno planiranje nije moguće, živi se „od danas do sutra”. U Grčkoj, jednoj od najteže pogođenih država ekonomskom krizom, 68% građana smatra da živi na iskazan način, dok se u Španiji, Mađarskoj i Bugarskoj taj procenat kreće oko 50%. Građani svoje stanovište, prema sposobnostima postojećih nacionalnih i nadnacionalnih institucija, iskazuju tako što se EU i nacionalne vlade kotiraju najviše, više od međunarodnih institucija, SAD, itd., ali, istovremeno, ti procenti su niski. Evropsku uniju 22% građana smatra najboljim akterom koji se može poneti sa posledicama krize, dok su samo sa jednim procentom niže – 21% – rangirane nacionalne vlade.<sup>39</sup>

Inače, generalno poverenje u institucije, prema nalazima Evrobarometra, danas je dvostruko manje nego u 2007. godini i iznosi 31%.<sup>40</sup> U vezi sa tim, valja spomenuti i podatak da dve trećine građana EU (67%) smatra da njihov „glas na izborima za Evropski parlament nije bitan”, što je najveći postotak od 2004. Zanimljivo je da veći broj građana u Češkoj (81%) nego u Italiji (78%) smatra vlastiti glas nebitnim.

---

36 Zygmunt Bauman, *44 Letters from the Liquid Modern World*, op. cit., p. 2.

37 Standard Eurobarometer 79, „Europeans, the EU and the Crisis”, Spring, 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

38 Ibidem, p. 27.

39 Ibidem, p. 29.

40 Ibidem, p. 9.

Ako ova izjašnjavanja, koja pokazuju rezignaciju evropskih građana, dopunimo podacima o ličnoj karti EU, koja, pored dvadeset šest miliona nezaposlenih, obuhvata i 16,5% stanovništva koji žive ispod nivoa siromaštva, i ogroman porast nepoverenja u demokratiju, kao i nedostupnost novih prostora moći transparentnoj kontroli, možemo se zapitati da li svi ti pokazatelji govore o tendenciji redukovanja građanina na nemoćnog podanika?

Na kraju, ako sasvim ukratko bacimo pogled i na spoljnu politiku članica EU i tu možemo da zapazimo da katkad dolazi do razlaza volje većine birača i njihovih predstavnika. Rečit primer je intervencija u Iraku 2003. godine. Tada je u Londonu izašlo milion građana koji su podigli svoj glas protiv učešća Velike Britanije u predstojećoj američkoj vojnoj intervenciji. London nije bio usamljen, protesti manjeg obima održali su se i u drugim gradovima Evrope. Međutim, političke elite su se oglušile o glas *demosa* i, saglasno svojoj pripadnosti hegemonskoj koaliciji, upravo učinile ono što su unapred i naumile.

## Zaključak

Da bi moć građana u okvirima EU ojačala, potrebno je obuzdati logiku tržišta. Iznova se mora uspostaviti ravnoteža između tržišta i države, tj. ojačati kapacitete države kako bi mogla da izvrši neophodne korekcije da bi, između ostalog, sprečila dalju proizvodnju dubokih socijalnih nejednakosti i velikog broja suvišnih ljudi (nezaposlenih). Moraju se rekonstruisati vrednosti i one početne aspiracije na kojima su izrasli evropski integrativni procesi, dakle, reafirmisati opšte dobro, solidarnost i zajednicu. To, između ostalog, znači i da se sposobnosti evropskog građanina za uvažavanje razlika, tolerantnim odnosom prema stanovnicima vlastite periferije, da ne govorimo prema pripadnicima neevropskih naroda, ne smeju dalje redukovati.

Mehanizmi, procedure i pravila demokratske odgovornosti moraju se proširiti na nove aktere moći koji bespoštedno štite svoje interese, uvećavaju demokratski deficit i stvaraju prostor za političku nestabilnost. Moć, finansijska i politička, mora se „renacionalizovati” u figurativnom ali i velikim delom u stvarnom smislu, da bi se s punim legitimitetom moglo govoriti o građaninu.

## Literatura

- Bauman, Zygmunt, *Liquid Times, Living in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity Press, 2007.
- Bauman, Zygmunt, *44 Letters from the Liquid Modern World*, Cambridge, Polity Press, 2010.
- Bauman, Zygmunt, “Europe is Trapped Between Power and Politics”, *Social Europe Journal*, 14. 05. 2013, [www.social-europe.eu](http://www.social-europe.eu).

- Beetsma, Jochum, "German Decision Maker's Beliefs and the Budgetary Deficit Crisis: A Cognitive Mapping Study on Learning from Crisis Experience", University of Utrecht, 2011, <http://socialscience.net>.
- Chang, Ha-Joon, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, London, New York, Zed Books Ltd., 2003.
- Chang, Ha-Joon, "Another financial crisis looms if rich countries can't kick their addiction to cash injection", *The Guardian*, 30 August, 2013, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), (Pristupljeno: 3. 12. 2013).
- Gill, Stephen, *Power and Resistance in the New World Order*, London, Palgrave, 2003.
- Gill, Stephen (ed.), *Global Crisis and the Crises of Global Leaders*, Cambridge University Press, 2011.
- Gill, Stephen, "Globalization Market, Civilization and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium Journal of International Studies*, 1995, 24; 399.
- Judt, Tony, *Ill Fares the Land*, London, Penguin Books Ltd., 2010.
- Krastev, Ivan, *S verom u nepoverenje*, Beograd, BFPE, Clio, 2013.
- Lendman, Stephan, "The True Story of the Bilderberg Group and What They May be Planning Now", [www.globalresearch.com](http://www.globalresearch.com).
- Polanji, Karl, *Velika transformacija*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
- "Poverty in Europe: The Current Situation", <http://inequalitywatch.eu>.
- Robinson, I. William, *Transnational Conflicts*, London, Verso, 2003.
- Robinson, I. William, "Global Capitalism Theory and Emergence of Transnational Elites", [www.soc.ucsb.edu](http://www.soc.ucsb.edu).
- Robinson, I. William, "Global Rebellion: The Coming Chaos", [www.aljazeera.com](http://www.aljazeera.com).
- Standard Eurobarometer 79, "Europeans, the EU and the Crisis", Spring, 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).
- Stiglitz, Joseph E., *The Price of Inequality*, London, Penguin Books Ltd., 2013.
- Wendal, R. Janine, *Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and Free Market*, New York, Basic Books, 2009.
- Wendal, R. Janine, "Tainted Transactions: Harvard, the Chubais Clan and Russia's Ruin", *The National Interest*, No 559, Spring 2000, pp. 23–34.



**Bojan Kovačević**

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

kovacevic.bojan.bg@gmail.com

## NEVIDLJIVI TUMAČ ISTINE U EVROPSKOJ UNIJI

*Apstrakt.* Osnovna teza u ovom radu jeste da je dilema nacionalno ili evropsko građanstvo izgubila relevantnost. Građani država članica su kroz dosadašnju integraciju postepeno lišavani mogućnosti da aktivno učestvuju u oblikovanju politika na nacionalnom nivou a da pri tom nisu postali politički samosvesni Evropljani. Sa eskalacijom krize ogoljen je njihov postepeni i nečujni preobražaj u podanike evropske imperije koju od njenih istorijskih prethodnika razlikuje nemogućnost utvrđivanja političke odgovornosti imperijalnog centra za uređenje ekonomskog i socijalnog života u centru i na periferiji. Pokušaji da građani povrate ulogu aktivnih učesnika u političkom životu svojih država vode dezintegraciji Unije. Istovremeno, uverenje da bi EU prevazišla krizu legitimnosti, ukoliko bi se nadnacionalne politike dovele u neposrednu vezu sa ishodima demokratskih takmičenja na evropskom nivou, nema utemeljenje u institucionalnoj i društveno-političkoj stvarnosti. Stoga će opstanak EU u njenom današnjem obliku zavisi od uspešnosti pokušaja glavnih arhitekata EU da vrate građane u stanje ravnodušnosti spram procesa evropske integracije i politike uopšte.

*Ključne reči:* kriza Evropske unije, nevidljiva moć, demokratija, imperija, Evropski parlament, politizacija

*Abstract.* In this article the author argues that the dilemma national or European citizenship has lost its relevance in the course of the European integration. As a result of the integration process, member states' citizens have been gradually deprived of the possibility to shape policies at the national level without being given a chance to democratically participate in the policy making process at the European level. The escalation of the EU crisis has revealed the fact that member states' citizens have been transformed into subjects of a new kind European empire. What distinguishes this compound community from all previous empires is the absence of the imperial centre's political responsi-

bility for life conditions of its subjects both at the centre and at the periphery. Citizens' attempts to regain democratic control of political process within member states would most probably lead to disintegration of the Union in its current form. In the same time, belief that the EU could surpass its legitimacy crisis by transferring democratic procedures from national to the European level are not grounded in today's EU institutional and political reality. Therefore, survival of the EU in its current shape will depend on the outcome of the EU's major architects' attempts to return citizens in their sleepy phase of indifference toward the European integration and politics in general.

*Key words:* EU crisis, invisible power, democracy, empire, European parliament, politicization

## Uvod

Iz haotičnog stanja verskih i građanskih ratova evropsku državu 16. i 17. veka izvukla je odluka apsolutističkog vladara koga su društveno-istorijske prilike uzdige do statusa neprikosnovenog tumača istine. Trijumf načela *cuius regio eius religio* označio je oslobađanje sfere političkog od obaveze polaganja računa pred zahtevima savesti. Rasprave o tome šta je pravedno, dobro i lepo izmeštene su iz javne sfere i prenete u sferu privatnosti. Izolovanjem upravljačkog procesa od zahteva suprotstavljenih verskih zajednica vlast je stekla neophodnu autonomiju da svojim odlukama obezbedi poredak, mir i stabilnost. Paralelno sa oslobađanjem vladara od obaveze da svoje vladanje dovode u sklad sa suprotstavljenim svetonazorima, koji su cepali društvo, rasla je i njegova jasna odgovornost za sudbinu države. Na drugoj strani, podanici su bili primorani da se sasvim odreknu učešća u uređivanju zajedničkog života zarad mira koje im je to odricanje donelo. Njihovo uspavljivanje, odnosno vraćanje u stanje ravnodušnosti spram javnih poslova, bilo je nagrađeno slobodom da u sferi privatnosti svoj odnos prema bogu oblikuju u skladu sa zahtevima unutrašnjeg glasa savesti.<sup>1</sup>

Analizirajući preobražaj kroz koji prolazi Evropska unija u današnjoj epohi krize, nemački sociolog Ulrich Bek (Ulrich Beck) došao je do sledećeg zaključka: „Ne samo da Evropa postaje nemačka, već i istina postaje nemačka, istina koja se obznanjuje u formi politike štednje.”<sup>2</sup> Ovaj uvid nemačkog sociologa, koji u epohi zrelog konstitucionalizma nagoveštava postojanje jednog i neprikosno-

1 „Nužnost osiguravanja trajnog mira podstakla je državu da individuumu dozvoli unutrašnji prostor koji toliko malo remeti suverene odluke, da ga ona može posmatrati kao za nju irelevantnim”. Rajnhart Kozelek, *Kritika i kriza*, Plato, Beograd, 1997, str. 70.

2 Ulrich Beck, *Europa tedesca*, Laterza & Figli Spa, Roma-Bari, 2013, p. 57.

venog tumača opšteg interesa Evropljana, svakako deluje zbudjujuće na prvi pogled. U EU građani imaju formalnu mogućnost da učestvuju u uređivanju zajedničkog života kroz nacionalne parlamentarne izbore, kao i putem neposrednih izbora za Evropski parlament. Oni takođe uživaju pravo da organizovanjem štrajkova i protesta izvrše pritisak na vlasti kako bi odustale od sprovođenja javnih politika, u čiju svrsishodnost građani nemaju poverenja. Zbivanja u EU od početka izbijanja krize javnih dugova svedoče o potpunoj razdvojenosti društvenih zahteva od upravljačkog procesa. Naime, dosadašnji pokušaji da se politika promeni uskraćivanjem podrške nacionalnim vlastima na izborima ili održavanjem neobično masovnih štrajkova i besom nabijenih demonstracija pokazali su se jalovim. Zahtevi miliona ogorčenih građana na ulicama Atine, Madrida, Nikozije, Rima i Lisabona ostali su neuslišeni. U Italiji, izborni debakl glavnog zastupnika strukturnih reformi oblikovanih briselskim uputstvima, bivšeg premijera Marija Montija (Mario Monti), ostavio je netaknutom politiku koja je sprovedena pre izbora.<sup>3</sup> Kandidat socijalista na predsedničkim izborima u Francuskoj, Fransoa Oland (*François Hollande*), izborio je pobedu obećanjem da će promeniti politiku štednje koju je sprovodio njegov prethodnik. Međutim, iznenađujuće brzo je ogoljena njegova nemoć da deluje u skladu sa političkim projektom za koji je na izborima dobio podršku građana. Neposredno nakon izborne pobeđe novi francuski predsednik bio je primoran da prihvati trajni poraz u pokušaju da unese bilo kakvu suštinsku promenu u evropski Ugovor o stabilnosti<sup>4</sup> – ugovor čiji je osnovni cilj cementiranje buduće fiskalne i socijalne politike nacionalnih država upravo u skladu sa neoliberalnom vizijom sveta protiv koje je Oland digao glas u kampanji.<sup>5</sup> O svesnom razdvajanju politike od upravljačkog procesa, kao i o spremnosti građana da se sa tim pomire, svedoče i poslednji parlamentarni izbori u Nemačkoj. U situaciji u kojoj od evropskih politika presudno zavisi uređenje društvenog i ekonomskog života građana, pitanje sudbine evropskog projekta u potpunosti je zaobiđeno tokom kampanje. U Nemačkoj su glavni politički akteri svesno izbegli da ponude jasne ideološke vizije koje bi ih mogle ograničiti u „postpolitičkoj”, pragmatičnoj potrazi za efikasnim rešenjima zajedničkih problema. Naruku im je išlo i to što su građani,

3 Montijeva partija zauzela je četvrto mesto sa 9,13% glasova, iza komičara Pepe Grila, koji je dobio podršku 23,79% Italijana.

4 U tekstu će biti korišćen ovaj skraćeni naziv za Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koji su šefovi država i vlada potpisali 1. marta 2012. godine u Briselu. Bojan Kovačević, „Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku”, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

5 Martine Bulard, „Social-defetisme a la française”, *Le Monde diplomatique*, No. 709 – 60<sup>e</sup> année, Avril 2013, pp. 8–9.

uljuljkani dobrim rezultatima oklevajućeg, tehno-menadžerskog pristupa svoje vlade, lako pristali da se odreknu uloge aktivnih učesnika u javnoj debati o sudbini Evrope.<sup>6</sup>

Ustavni sudovi pokazali su se do sada kao poslednja prepreka evropskim politikama koje dovode u pitanje osnovna načela solidarnosti i ustavne demokratije u državama članicama. Tako je Ustavni sud Portugala u poslednje dve godine u nekoliko navrata proglasio neustavnim zakone koje su nacionalne vlasti donele na zahtev trojke, Evropske komisije, Evropske centralne banke i Monetarnog fonda.<sup>7</sup> Oborene su odluke o ukidanju plaćenog odmora za radnike u javnom sektoru, odluke o smanjenju penzija, kao i zakona o otpuštanju državnih službenika proglašanih za višak ukoliko u roku od godinu dana ne uspeju da se prekvalifikuju i ne nađu drugo radno mesto u državnoj službi. Ustavni sud je na taj način pokušao da spreči urušavanje nekih od osnovnih načela društvenog ugovora na kome je izgrađeno demokratsko jedinstvo portugalskog naroda. Međutim, ne samo da su ove presude naišle na žestoku kritiku evropskih i nemačkih zvaničnika, već su izazvale i momentalnu reakciju finansijskog tržišta u vidu osetnog rasta kamata na državne obveznice.<sup>8</sup> Time je nagovešteno šta bi se dešavalo ukoliko bi sudovi nastavili da ustavne identitete svojih država, oblikovane specifičnim kulturno-istorijskim kontekstima, suprotstavljaju uniformnim tumačenjima opšteg interesa Evropljana – došlo bi do vrtoglavog rasta javnog duga praćenog eskalacijom ekonomske, socijalne i političke nestabilnosti.

U epohi svetske ekonomske krize, dovesti upravljački proces u zavisnost od zahteva pojedinačnih nacionalnih vlada, parlamentata, sindikata radnika, demonstirana na ulicama evropskih prestonica ili presuda ustavnih sudova, nužno bi vodilo paralizi sistema. U situaciji objektivno suprotstavljenih nacionalnih ali i transnacionalnih socio-klasnih interesa ne postoji realna mogućnost postizanja sveopšteg konsenzusa o najboljem načinu izlaska iz krize. Sledstveno tome, opstanak EU postaje uslovljen potpunim izolovanjem procesa odlučivanja od sistema demokratskog legitimisanja vlasti. To nužno podrazumeva i uzdizanje tumača opšteg interesa Evropljana, čije bi odluke mogle zaustaviti dublje propadanje društva u političku, ekonomsku i socijalnu neizvesnost. U Evropi 16. i 17. veka opstanak sistema bio je omogućen izmeštanjem suprotstavljenih shvatanja

6 Jan-Werner Mueller, "The sleepwalking giant", *Foreign Affairs*, 19 September, 2013.

7 O potpunom urušavanju slobode političkog delovanja nacionalnih vlasti najbolje govori to što su se pred poslednje izbore sve stranke obavezale da će, bez obzira na ishod izbora, svoje odluke u najosetljivijim oblastima, poput fiskalne i socijalne politike, donositi u skladu sa kriterijumima koje određuju nadnacionalne institucije. Fritz W. Scharpf, "Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis", *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper*, No 6, 2012, p. 25.

8 Nenad Radičević, "Dva suda za dve Evrope", *Politika*, 01.09.2013.

o odnosu čoveka i boga iz političke u privatnu sferu. Opstanak EU u njenom današnjem obliku zavisiće od uspešnosti pokušaja da se upravljački proces u potpunosti izoluje od suprotstavljenih društvenih vizija ispravnog uređenja odnosa države i društva, politike i tržišta, kolektivne i individualne autonomije. Međutim, ono što suštinski razlikuje duhovno-istorijsku situaciju u kojoj se nalazi EU od vremena uspostavljanja apsolutističkih monarhija jeste nevidljivost današnjeg tumača istine. Iako politika štednje ima svog najsnažnijeg zastupnika u najjačoj državi članici, u okviru upravljačkog sistema EU ne postoje institucionalni mehanizmi utvrđivanja političke odgovornosti za odluke donosioca odluka od kojih zavisi socijalna, ekonomska i politička stabilnost društva.<sup>9</sup> Za razliku od odgovornosti apsolutističkog vladara, koja je bila očigledna, pravnu i političku odgovornost današnjih evropskih tumača istine nemoguće je utvrditi. Uprkos tome što politika štednje, koju je Nemačka nametnula Evropi, pogađa živote građana svih država članica, nemačka vlada za svoje odluke i dalje odgovara isključivo nemačkim građanima. Evropa se tako našla u paradoksalnoj situaciji da formalna jednakost država članica, postojanje demokratskih mehanizama utvrđivanja političke odgovornosti u državama, postojanje Evropskog parlamenta, ustavnih sudova i Suda pravde, zamagljuje odgovornost stvarnih donosilaca odluka u EU. Lišeni prava da protestuju protiv monarha, da se udružuju, da slobodno obznaju misli, da biraju predstavnike u zakonodavnom domu, da sudskim putem ograničavaju sferu političke vlasti, podanici u apsolutističkim monarhijama prepustili su svu brigu o zajedničkom životu konkretnoj instanci čija je odgovornost bila jasna i vidljiva u svakom trenutku. Za razliku od njih, današnji Evropljani ne mogu da razaznaju konkretnog krivca za tešku situaciju u kojoj se evropsko društvo našlo.

U slučaju da nadnacionalne politike spreče dalje pogoršavanje životnih uslova građani bi se mogli pomiriti sa ulogom podanika u složenoj evropskoj političkoj zajednici. Stanje duhova na poslednjim parlamentarnim izborima u Nemačkoj to živo potvrđuje. Naime, ukoliko bi privredni oporavak počeo da se oseća i u ostalim članicama za očekivati je da bi se većina građana lako saživela sa iščezavanjem slobode izbora u političkoj sferi. Pri tome, ipak, treba imati u vidu da svaka stvarna politička odluka, poput one o tome kako urediti odnos između države i društva, politike i tržišta, uključuje u sebe sud o dobru i zlu, o tome šta je pravično a šta nepravično, o smislu života i duha.<sup>10</sup> Evropska politika štednje, koja u najvećoj meri pogađa svakodnevni život građana, počiva upravo na određenom shvatanju slike sveta. Ukoliko je, dakle, i sam opstanak EU postao zavistan od postojanja neprikosnovenog tumača slike sveta, čije se političke

---

9 Zahvaljujem se profesoru Samardžiću na ovoj važnoj sugestiji.

10 Karl Majnhajm, *Ideologija i utopija*, Nolit, Beograd, 1978, str. 25.

odluke ne mogu dovesti u pitanje ni izborima u nacionalnim državama, ni izborima za Evropski parlament, ni protestima ogorčenih građana, ni masovnim štrajkovima širom Evrope, ni odlukama nacionalnih ustavnih sudova, onda i Bekova tvrdnja zadobija sve jače utemeljenje u stvarnosti.

Rad će biti podeljen na tri dela. U prvom delu objasnićemo na koji je način evropska integracija postepeno diferencirala upravljački proces od politike. U drugom delu pokazaćemo da se nekada emancipatorska ideja evropske *demokratije* – čija logika počiva na trajnom izbegavanju odgovora na pitanje političkog finaliteta evropskog projekta – u epohi krize pretvara u ideološko opravdanje proto-imperijalnog poretka. U trećem delu kritički ćemo ispitati predloge da se dosadašnji konsenzualni način odlučivanja u EU zameni nadnacionalnim demokratskim takmičenjem, čiji bi pobednik kreirao evropske politike. Konačno, u zaključku ćemo razmotriti mogućnosti alternativnih oblika integracije koji bi građanima vratili mogućnost političkog učešća u oblikovanju njihove kolektivne sudbine.

### **Evropska integracija u funkciji odvajanja politike od upravljačkog procesa**

Od samog početka, evropska integracija predstavljala je proces postepene izgradnje nadnacionalne upravljačke sfere izolovane od društvenih zahteva. Prema tehnokratskoj zamisli Žana Monea, odvajanje procesa odlučivanja od politike bilo je nužan preduslov uspešne federalizacije Evrope u odsustvu evropskog demosa.<sup>11</sup> Idejni tvorac današnje EU tragao je za adekvatnim načinom da se proces kreiranja javnih politika nečujno i postepeno izmesti iz pojedinačnih

---

11 Svesni da cilj stvaranja politički ujedinjene Evrope nije moguće ostvariti odmah nakon Drugog svetskog rata, glavni promotori procesa integracije odlučili su da fokus sa krajnjeg cilja premeste na sredstvo, odnosno na samu integraciju. Govoreći o „federalizmu“ Žan Mone (Jean Monnet) je odbijao da odredi šta on pod federalizmom tačno podrazumeva, odnosno da li EZ treba vremenom da preraste u Sjedinjene Države Evrope ili u nešto sasvim drugo. Odsustvo odgovora na pitanje krajnje svrhe i smisla projekta evropskog ujedinjavanja učinilo je neophodnim da se sam proces integracije izjednači sa mirom i materijalnim blagostanjem. Mažone (Giandomenico Majone) pravi interesantnu paralelu između evropskih posleratnih integracionističkih elita i marksista koji su već pred kraj XIX veka postali svesni da se Marksovo predviđanje kolapsa kapitalističkog sistema neće ostvariti, te su bili prinuđeni da premeste fokus sa pitanja o tome kako bi zaista trebalo da izgleda besklasno društvo, kao krajnji cilj socijalizma, na sam proces njegove izgradnje. Giandomenico Majone, *Europe as the would be world power*, Cambridge University Press, 2009, p. 72.

nacionalnih okvira demokratskog nadmetanja.<sup>12</sup> Rešenje je pronađeno u strategiji skrivene federalizacije Evrope, koja podrazumeva proces izgradnje složene političke zajednice pod tehnokratskom maskom tržišne integracije i u odsustvu ustavnog odgovora na pitanje političkog finaliteta.<sup>13</sup> Ovim pristupom svesno se izbegava otvorena ustavna rasprava o osnovnim pitanjima koja su se kroz istoriju postavljala prilikom izgradnje političkih zajednica, poput odnosa između demokratije i slobode, identiteta i političke zajednice, pojedinca i poretka. Umesto toga, čitav proces se utemeljuje na „neprodiskutovanoj pretpostavci“<sup>14</sup> da evropska integracija predstavlja cilj po sebi. Ovakav pristup počiva na uverenju da prevelika složenost političkih i ekonomskih procesa u vremenu zahuktale globalizacije čini građane nemoćnim da sagledaju dugoročne koristi koje im integracija donosi. Stoga se odlučivanje prepušta tumačima njihovih interesa oličenim u nacionalnim vladama, najsnažnijim organizacijama poslovnih interesa, Evropskoj komisiji i Sudu pravde.

U prvim decenijama integracije dalekosežne posledice Moneovog metoda ostale su nevidljive za većinu posmatrača. Sve do druge polovine 1980-ih godina o najosetljivijim pitanjima monetarne, fiskalne, industrijske i socijalne politike još uvek se odlučivalo na nacionalnom nivou. Građani, koji su u okviru svojih država imali mogućnost da aktivno utiču na kreiranje politika, ostali su ravnodušni spram depolitizovanog i monotonog procesa evropskog povezivanja. Uljuljkani neospornom korišću, koju je nacionalnim ekonomijama donelo stvaranje carinske unije i zajedničkog tržišta, oni su prepustili svojim elitama da u okviru evropskih institucija odlučuju u njihovo ime. Pitanja demokratije i građanstva dolaze na dnevni red integracije tek krajem 1980-ih godina, odnosno nakon što se velika ekspanzija nadležnosti evropskog nivoa vlasti uveliko odigrala.<sup>15</sup> U to vreme odluke nadnacionalnih institucija prelele su se u većoj

---

12 Neki od današnjih zastupnika Moneove tehnokratske strategije integracije kao osnovnu prepreku prevazilaženju krize vide negativan uticaj demokratskih procesa u državama članicama na evropske politike. Dušan Sidanski, "Le traite de Lisbonne sur la voi federalist?", *L'Europe en formation, Centre international de formation européenne*, No 362, Decembre 2011, p. 26.

13 Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam*, Albatros plus, Beograd, 2013.

14 Analizirajući teoriju sistema Niklasa Lumana (Niclas Luhmann), Jurgen Habermas (Jurgen Habermas) oštricu svoje kritike usredsređuje na Lumanovu „neprodiskutovanu pretpostavku da se sistemski nužno pribavljanje motivacije danas ni u kom slučaju ne ograničava 'svojejavim' normnim sistemima s vlastitom logikom, već da ono slijedi isključivo imperativne upravljanja". Jurgen Habermas, *Problem legitimacije u kasnom kapitalizmu*, Naprijed, Zagreb, 1982, str. 157. U ovom članku zastupaćemo tezu da se strategija glavnih arhitekata današnje EU u velikoj meri oslanja na sistemsku teoriju.

15 Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str. 31–118.

ili manjoj meri na gotovo sve oblasti zajedničkog tržišta. Uprkos odsustvu jasne vertikalne hijerarhije vlasti u EZ / EU, države su se odrekle mogućnosti proizvoljnog tumačenja zajednički usvojenih pravila igre. Ugovor iz Maastrichta podigao je ciljeve integracije na do tada neslućene visine uspostavljanja monetarne unije, pravosudne i policijske saradnje, zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Tako izuzetno visok nivo ekonomske, administrativne i političke integrisanosti država postavio je konkretnu istorijsku podlogu idejama o političkom učešću građana s one strane nacionalnih država.

Svako prenošenje nadležnosti na evropski nivo predstavlja političku odluku o tome kako treba urediti odnos između države i društva, politike i tržišta, individualne i kolektivne autonomije. Stoga se otvaranje dileme o tome ko treba da odlučuje može shvatiti kao prilika da se građani uključe u obnovljenu demokratsku raspravu o temeljnim pitanjima političke zajednice koja su u okviru njihovih država razrešena donošenjem ustava a potom ostavljena po strani. Na toj osnovi nastalo je uverenje da način funkcionisanja švajcarske federacije predstavlja dobar istorijski putokaz za uspostavljanje evropske demokracije.<sup>16</sup> Naime, svaki put kada centralni nivo vlasti u Švajcarskoj odluči da preuzme neku od kantonalnih nadležnosti organizuje se referendum. Za uspeh referenduma neophodno je da se sa predviđenim prenosom nadležnosti saglasi većina kantona i većina građana. U okviru referendumske procedure, građani su neposredno uključeni u javnu raspravu o svrsishodnosti nove podele nadležnosti, njenom uticaju na demokratiju, federalno uređenje, kantonalne identitete itd. Upravo se kroz aktivno učešće građana u političkom procesu, čiji ishod na jednak način pogađa sve članice federacije, kod pripadnika različitih etničkih zajednica postepeno izgrađuje svest o pripadnosti jedinstvenoj političkoj zajednici.<sup>17</sup> Istovremeno, sa širenjem dometa integracije na sve značajnije sfere zajedničkog života Evropljana jačali su zahtevi da se građani preko neposrednih izbora za Evropski parlament uključe u oblikovanje nadnacionalne političke volje. Naime, logika predstavničke demokratije nalaže da stvaranje autonomne sfere nadnacionalne vlasti, koja određuje političke ciljeve i sredstva za njihovo ostvarivanje, mora biti praćeno postepenim premeštanjem demokratskog procesa sa država na EU. Pretpostavka je da bi neposredno uključivanje građana u evropski politički proces vremenom moglo

---

16 Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam*, op. cit., str. 289–303.

17 Thomas Fleiner, "Switzerland", in: Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown (eds), *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.



dovesti do uspostavljanja poverenja i solidarnosti među narodima, što bi na kraju proishodilo rađanjem evropskog političkog identiteta.<sup>18</sup>

Osnovna odlika dosadašnjeg toka integracije jeste odsustvo odgovora na pitanje krajnjeg smisla i svrhe postojanja EZ / EU. Upravo nepostalost EU u Blohovom smislu otvara konkretnu istorijsku priliku za kreativnu izgradnju političke zajednice na temelju razuma i refleksije umesto na sili i prinudi.<sup>19</sup> Neki autori ističu da odsustvo postojanog odgovora na pitanje „Zašto smo zajedno?” uslovljava strategiju integracije koja počiva na logici kompromisa, uzajamnosti u odnosima, odsustva hijerarhije vlasti, ravnoteži između malih i velikih država, između individualne slobode i kolektivne političke autonomije, između država koje hoće više integracije i onih koje se tome protive itd. Time se stvaraju pretpostavke evropske demoiokratije, odnosno političke zajednice u kojoj evropski narodi vladaju zajedno ali ne kao jedan narod.<sup>20</sup> Proces izgradnje složene političke zajednice, koji izbegava da završi u uspostavljanju jasne vertikalne hijerarhije vlasti, zaista je stvorio konkretnu društveno-istorijsku podlogu za ponovno otvaranje temeljnih pitanja uređenja države i društva. On je otvorio mogućnost „refleksivnog učenja”<sup>21</sup> koja u nacionalnim državama ostaje skrivena ispod dubokih naslaga dugog istorijskog iskustva zajedničkog življenja. Međutim, iako je dosadašnje evropsko povezivanje zaista stvorilo istorijske pretpostavke za nove oblike spontane društvene integracije, u strategijama glavnih arhitekata evropskog projekta prevagnula je logika systemske integracije. Naime, to što na pitanje krajnje svrhe postojanja EZ / EU još uvek nema odgovora ne znači i da su se svekoliki učesnici procesa integracije upustili u otvorenu demokratsku potragu za njim. Naprotiv, glavni donosioci odluka u EZ / EU od samog početka svesno su izbegavali da sudbinu svog projekta dovedu u zavisnost od uspeha procesa „refleksivnog učenja”. Moneova tehnokratska strategija stoga suštinski odudara od ideje racionalne potrage za prevazilaženjem protivrečnosti različitih vizija evropskog zajedništva oblikovanih kulturno-istorijskim iskustvima pojedinačnih *demoi*.

---

18 Tomas Mejer, *Identitet Evrope*, Albatros plus, Beograd, 2009, pp.141–160.

19 Bojan Kovačević, „Federalizam i kriza”, *Pravo i društvo*, Službeni glasnik, Beograd, No. 3/4, 2011.

20 Kalypto Nicolaïdis, „Our European Demoï-cracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?”, in: Kalypto Nikolaïdis, Stephen Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, 2003.

21 „Refleksivno učenje odvija se diskursima u kojima tematiziramo praktičke zahtjeve za valjanošću, koji su ili postali problematičnima ili su problematizirani institucionaliziranom sumnjom, te ih na temelju argumenata prihvaćamo ili odbijamo”, Jurgen Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*, op. cit., str. 26.

Tehnokratski pristup izgradnji evropske nadnacionalne zajednice uklapa se u osnovne postavke systemske teorije Niklasa Lumana (Niklas Luhmann). Naime, praveći radikalni raskid s aristotelovskom tradicijom političkog mišljenja, Luman ukazuje na nemogućnost utvrđivanja konkretne svrhe određene političke zajednice, svrhe koja celini daje smisao i opravdanje.<sup>22</sup> Prema nemačkom sociologu, moderno društvo više nije moguće integrisati na osnovu normativnih projekata.<sup>23</sup> U današnjem ekonomski i politički globalizovanom svetu ishod upravljačkog procesa oblikovan je beskonačnim nizom uzročno-posledičnih veza što, prema Lumanu, objektivno lišava građane mogućnosti da o ispravnosti političkih odluka sude sa vrednosnog stanovišta. Stoga je i sama ideja, prema kojoj se identitet društva može obrazovati umno, u glavama podruštvljenih individua iluzorna.<sup>24</sup> Prihvatajući ovo stanovište, osnivači današnje EU unapred su odustali od predloga da se određivanje krajnjeg cilja evropske integracije prepusti demokratskoj ustavnoj odluci evropskih naroda.<sup>25</sup> Integracionističke elite u Evropi našle su se tako u poziciji neprikosnovenih tumača slike sveta, prema kojoj je evropska integracija isto što i mir, stabilnost i materijalni prosperitet.<sup>26</sup> Ta vrednosna slika uspešno je regulisala ponašanje svekolikih učesnika procesa integracije bez obzira na činjenicu što je vremenom počela sve više da odudara od stvarnog učinka integracije. Prihvatajući, dakle, logiku systemske teorije, očevi osnivači današnje EU odlučili su da uskrate priliku građanima da kroz demokratski proces dođu do odgovora na pitanje „Zašto smo zajedno?“. Među njima je prevladala sasvim opravdana bojazan da bi političko uključivanje građana dovelo do prevelikog uslozňavanja sistema, čime bi i njegov opstanak u nestabilnom okruženju bio ugrožen. Utoliko i nametanje slike sveta, prema kojoj je evropska integracija cilj po sebi, treba razumeti kao nužnu redukciju složenosti. Drugim rečima, za izgradnju Evrope bez Evropljana bilo je neophodno uspostaviti upravljačku sferu u kojoj se selekcija vrednosti vrši nezavisno od potencijalnih zahteva izrazito heterogenog evropskog društva.

Ovakav pristup ogleđa se prevashodno u načinu prenošnja nadležnosti sa država na evropski nivo vlasti. U suprotnosti sa iskustvom švajcarske federalizovane demokratije, građani su u toku evropske integracije ostali samo nemi posmatrači postepenog sužavanja sfere autonomnog političkog delovanja svojih

22 Niklas Luhmann, *Teorija sistema, Svrhovitost i racionalnost*, Globus, Zagreb, 1978, str. 7.

23 Jurgen Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*, op. cit., str. 157.

24 Jurgen Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*, op. cit., str. 171.

25 Bojan Kovačević, „Teorijske dileme na putu izgradnje evropskog ustava u odsustvu kontinentalnog demokratskog suverena“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd, 2010.

26 Giandomenico Majone, *Europe as the would be world power*, op. cit., pp. 81–99.

država. Odluka o tome koji nivo vlasti treba da odlučuje prepuštena je nacionalnim vladama, interesnim grupama, Komisiji i Sudu pravde. Dok su vlade kao glavni donosioci odluka na evropskom nivou u centralizaciji nadležnosti videle priliku da ojačaju svoju ulogu u upravljačkom sistemu, Komisija i Sud pravde od samog početka imali su misiju da produbljaju integraciju uprkos inerciji država. Na taj način je u nepouzdanu ruke prepušteno ključno političko pitanje određivanja ravnoteže između zahteva za očuvanjem mogućnosti kolektivnog samoodređenja evropskih naroda i zahteva za većim stepenom evropskog zajedništva.<sup>27</sup> U okviru politički nedovršene složene zajednice, kakva je EU, od odluke o vertikalnoj podeli nadležnosti u najvećoj meri zavisi uređenje zajedničkog života građana. Sa svakim narednim korakom u izgradnji carinske unije, zajedničkog tržišta i monetarne unije sužava se manevarski prostor u kome nacionalne vlasti mogu da štite svoju industriju carinama, da subvencijama podstiču privredni rast, da menjaju kurs kako bi uticali na uvoz i izvoz, da određuju minimalnu cenu rada, starosnu granicu odlaska u penziju, visinu izdataka za zdravstvo i školstvo itd. To znači da svaka odluka o prenosu nadležnosti u sebi nužno sadrži određenu političku viziju. Međutim, dok su u okviru država lideri prinuđeni da za svoje političke projekte traže demokratsku podršku građana na izborima, tumač slike sveta, prema kojoj je integraciju neophodno stalno produbljivati na uštrb autonomije država, ostaje nevidljiv i stoga lišen svake političke odgovornosti. Ukoliko se, naime, sam proces integracije predstavi kao najviša vrednost, utoliko se onda i pitanje vertikalne podele nadležnosti stavlja u funkciju unapređenja efikasnosti sredstava za ostvarenje „neprodiskutovanog” cilja – ujedinjenja Evrope. Upravo je takva logika tehno-menadžerskog federalizma dovela do najvećih funkcionalnih uspeha procesa integracije, izgradnje zajedničkog tržišta i monetarne unije.

Lumanova sistemska teorija baca otrežnjujuće svetlo i na smisao postojanja Evropskog parlamenta kao predstavničkog doma Evropljana. Naime, uprkos tome što su od Jedinštenog evropskog akta zakonodavna ovlašćenja Parlamenta rasla sa svakom narednom ugovornom promenom, veza između društvenih zahteva i procesa nadnacionalnog političkog odlučivanja nije uspostavljena. Jednostavna činjenica da Parlament ne odlučuje o izboru evropske vlade, niti o njenom političkom usmerenju uskraćuje građanima mogućnost da, birajući svoje evropske predstavnike, utiču na kreiranje javnih politika i izbor političkih lidera. To bi se slikovito moglo opisati na sledeći način: čak i u slučaju da neka autentična socijaldemokratska opcija, koja bi se založila za veću javnu potrošnju, dobije glasove svih Evropljana koji su izašli na izbore, evropske institucije mogle

---

27 Bojan Kovačević, "Who is the guardian of the European constitution?", *Croatian political science review*, Faculty of political science, University of Zagreb, No 3, 2013.

bi bez ikakvih formalnih prepreka da nastave da sprovode neoliberalnu politiku štednje.<sup>28</sup> Zaključak koji se nameće jeste da Parlament pruža samo privid učešća u evropskom političkom procesu. No, sa stanovišta Lumanove sistemske teorije, upravo taj privid igra neobično važnu ulogu. Naime, privid učešća građana stavlja se u funkciju proširenja dometa evropskog upravljačkog procesa koji sa svakom ugovornom promenom počinje da zalazi u sve osetljivije sfere ekonomskog i socijalnog života. Usredsređujući svoju pažnju na jalovo institucionalno jačanje ovlašćenja Parlamenta, glavni donosioci odluka u EU nastojali su da prošire domete nadnacionalne sfere odlučivanja prekrivajući je ideološkom oblandom predstavničke demokratije. Ista logika stvaranja privida učešća građana u političkom procesu stoji i iza pokušaja smanjivanja tzv. „demokratskog deficita” putem stvaranja Komiteta regiona ili uključivanja nacionalnih parlamenata u evropski politički proces.<sup>29</sup> Štaviše, odmicanjem integracije i učešće građana na parlamentarnim izborima u okviru samih država članica sve više je bilo ispražnjeno od smisla. Zakulisni prenos nadležnosti na evropski nivo vlasti postepeno je sužavao sferu u kojoj građani mogu da utiču na vođenje nacionalnih javnih politika. Kao neposredna posledica, nacionalna nadmetanja između liberala, socijaldemokrata, konzervativaca i socijalista pretvarana su u fikciju. Potpuno suprotno svom izvornom duhovno-istorijskom smislu, parlamentarizam je u okviru sistema upravljanja EU vremenom stavljen u službu odvajanja sfere upravljanja od politike. Sa eskalacijom krize javnih dugova postalo je jasno da ishod parlamentarnih izbora ni na koji način ne određuje politički najosetljivije odluke poput onih o privatizovanju javnih funkcija, velikom smanjenju izdataka za zdravstvo, školstvo, ukidanju socijalne zaštite ili fleksibilizovanju tržišta rada. Do sada najslikovitiju potvrdu da je kod građana počela da sazreva svest o nemoći da dovedu do političke promene pružili su poslednji nacionalni parlamentarni izbori u Italiji. Komičar, čiji je jedini cilj bio da uključivanjem u izbornu utakmicu na duhovit način razgoliti njen besmisao, dobio je neverovatnu podršku od čak 23,77 posto glasova.<sup>30</sup>

Za razliku od ostalih savremenih teoretičara zabrinutih zbog sve većeg deficita demokratije, Niklasa Lumana brinuo je „deficit upravljanja”, koji se sastoji u tome što izolovanje procesa odlučivanja od politike ne može nikada dovoljno

---

28 Tu leži objašnjenje za naizgled paradoksalnu činjenicu da je kontinuirani i nezanimljiv rast zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta bio praćen stalnim opadanjem izlaznosti na izbore za Evropski parlament.

29 Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam*, op. cit., str. 275–289.

30 Raffaele Laudani, „Encore un homme providentiel pour L'Italie”, *Le Monde diplomatique*, No 702 – 59<sup>e</sup> année, Septembre 2012, p. 7.

napredovati.<sup>31</sup> Iz dosadašnjeg izlaganja sledi jasan zaključak o neraskidivoj povezanosti procesa evropskog ujedinjavanja i postepenog smanjivanja Lumanovog upravljačkog deficita. U okviru EU postignut je napredak u diferenciranju upravljačkog procesa od suprotstavljenih političkih zahteva društva u meri u kojoj bi to za klasičnu liberalno-demokratsku državu zaista bilo nezamislivo. Za naše izlaganje najznačajnije su dve posledice takvog razvoja.

Prvo, odmicanjem integracije postajalo je sve teže utvrditi političku odgovornost glavnih donosilaca odluka.<sup>32</sup> U meri u kojoj je evropski upravljački proces širio svoj uticaj na svakodnevni život građana, logika sistema činila je da njegovi glavni akteri postaju sve bezličniji. Kako je proces odlučivanja izmeštan iz nacionalnih arena postajalo je sve proizvoljnije pripisati odgovornost nekom od centara razuđene moći u okviru EU – predstavnicima velikih poslovnih interesa, nacionalnim vladama, parlamentima ili ustavnim sudovima, Evropskom parlamentu, Evropskoj centralnoj banci, Sudu pravde ili Komisiji. Ko je kriv za situaciju u kojoj se na Kipru građanima privremeno suspenduje osnovno ekonomsko pravo da slobodno raspoložu svojim platama i penzijama, dok se u Grčkoj sa nevericom prati kako hronični bolesnici gube pravo na besplatne lekove?<sup>33</sup> Da li su za to odgovorne nacionalne vlade ovih država koje su lakomisleno prihvatile ugovorne ciljeve stvaranja zajedničkog evropskog tržišta i monetarne unije? Da li je kriva Evropska centralna banka, čije je delovanje osnivačkim ugovorima učinjeno nezavisnim od političke volje država članica, Saveta i Evropskog parlamenta? Da li je kriva Komisija, koja je po svaku cenu nastojala da produbi integraciju na uštrb autonomije država? Da li je kriv Sud pravde, koji je svojim kreativnim tumačenjem osnivačkih ugovora gurao integraciju napred čak i kad za to nije postojala jasna politička volja država? Da li su krivi predstavnici velikih poslovnih interesa koji su kroz proces lobiranja pronalazili načine da svoje interese uspešno ugrade u zakonodavne predloge Komisije? Da li su krive najveće svetske finansijske kuće čiji su bivši zaposleni, od izbivanja krize, na volšeban način postajali premijeri i ključni ministri u prezaduženim državama članicama EU?<sup>34</sup> Da li su krivi nacionalni ustavni sudovi što su ostali samo posmatrači procesa postepenog urušavanja načela ustavne demokratije u svojim državama?

---

31 Jürgen Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*, op. cit., str. 164.

32 Stefano Bartolini, "Taking 'Constitutionalism' and 'Legitimacy' seriously", *European governance papers*, No 1, 2008.

33 Između brojnih tekstova na tu temu videti Bursi Noelle, "Les Grecs sous le scalpel", *Le Monde diplomatique*, No 693 – 58<sup>e</sup> année, Decembre 2011; Serge Halimi, "La leçon de Nicosie" *Le Monde diplomatique*, No 709 – 60<sup>e</sup> année, Avril 2013.

34 Geoffrey Geuens, "Les marches financières ont un visage", *Le Monde diplomatique*, No 698 – 59<sup>e</sup> année, Mai 2012, pp. 4–5.

Da li su krivi građani koji su svojom ravnodušnošću ostavili donosiocima odluka širom otvorene ruke u oblikovanju sudbine Evrope? U nedostižnosti odgovora na ova pitanja sastoji se najznačajniji rezultat nastojanja da se kroz proces integracije smanji ono što je za Lumana predstavljalo „upravljački deficit”.

Druga posledica jeste da proces ekonomskog, administrativnog i političkog nadnacionalnog povezivanja nije pratilo uspostavljanje solidarnosti među evropskim narodima. U periodima kada je integracija donosila jasnu dobit svekolikim korisnicima sistema, pitanje odsustva solidarnosti nije se postavljalo. Nespremnost da se podnosi žrtva za zajednicu nije ugrožavala stabilno funkcionisanje sistema kada su opipljive koristi od carinske unije i zajedničkog tržišta podjednako osećali radnici, poslodavci, zaposleni u javnom sektoru, ekonomski razvijene i nerazvijene zemlje. Problem nepostojanja kolektivnog evropskog identiteta izbiće u prvi plan tek sa eskalacijom krize javnih dugova 2009. godine. Od samog početka krize evropski narodi odlučno su odbijali da svoje nacionalne interese žrtvuju zarad buduće dobrobiti nadnacionalne zajednice. Produbljivanje krize ugrozilo je tako važan preduslov uspešnosti dosadašnjeg metoda systemske integracije – naglo pogoršani uslovi ekonomskog i socijalnog života oblikovanog evropskim politikama probudili su građane iz stanja ravnodušnosti spram procesa evropskih integracija. Pitanje pravičnosti preraspodele bogatstva između evropskih naroda, ali i transnacionalnih klasa, pitanje koje je skriveni evropski federalizam vešto zaobilazio sve do izbijanja krize, postavilo se na ulicama i u izbornim kampanjama. Lišeni mogućnosti da kroz politički sistem ugrade svoje zahteve u proces oblikovanja politika, građani su frustraciju i gnev sa iznenađujućom lakoćom usmerili ka pripadnicima drugih naroda. Bezličnost i neuhvatljivost evropskog političkog krivca navela je ogorčene Grke da ga ishitreno potraže u „imperijalno nastrojenim” Nemcima, dok su ga arogantni Nemci isuviše lako pronašli u „lenjim” Grcima, Špancima, Italijanima.<sup>35</sup> Takvo stanje duhova podstaklo je neke od dobrih poznavalaca evropskih prilika da upozore kako se Evropska unija suočava sa opipljivom opasnošću dezintegracije.<sup>36</sup> Kao osnovni uzrok ovakvog stanja glavni donosioci odluka u EU označili su još uvek nerazrešeni problem upravljačkog deficita, koji je u kontekstu krize zadobio novu dimenziju. Naime, probuđena svest građana da dosadašnji vid integracije nekim državama i društvenim grupama donosi koristi a drugima štetu vezala je evropskim upravljačkim elitama ruke u nastojanju da postignu konsenzus o

---

35 Serge Halimi, „Juntas civiles”, *Le Monde diplomatique*, No 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.

36 Giandomenico Majone, „Monetary union and the politicization of Europe”, Keynote speech at the Euroacademia International Conference, „The European Union and the politicization of Europe”, Vienna, 8–10. December 2011.

najboljem načinu izlaska iz krize. Objektivno suprotstavljeni interesi evropskih društava u okviru složene zajednice, koja ne počiva na solidarnosti svojih članica, učinili su iluzornom potragu za saglasjem svih nacionalnih vlada o zajedničkom pravcu vođenja makroekonomske politike. Tako je sa eskalacijom krize ukinut manevarski prostor u kome su predstavnici nacionalnih vlada uspešno pronalazili načine da evropski konsenzus pomire sa težnjom da na sledećim izborima ponovo zadobiju podršku glasača u svojim državama. Sa stanovišta sistemske teorije, kao glavni uzrok upravljačke krize sada se ispostavilo odsustvo hijerarhije između suprotstavljenih zahteva koje prema sistemu upućuju nacionalne vlade, sada pritešnjene jasnim uputstvima svojih probuđenih građana. Takva dijagnoza uslovlila je donošenje antikrizne strategije koja će bez promena osnivačkih ugovora suštinski promeniti političku prirodu EU.

### **Demokratija u epohi krize – plašt nevidljivosti imperijalnog centra**

Smanjivanje upravljačkog deficita u dosadašnjem toku integracije svodilo se na postepeno diferenciranje procesa nadnacionalnog odlučivanja od sistema demokratske legitimacije koji postoji u državama članicama. U vremenu permissivnog konsenzusa, integracionističke elite raspolagale su širokim manevarskim prostorom za postizanje dogovora o najboljem načinu vođenja politika. Kada je eskalacija krize taj manevarski prostor gotovo u potpunosti ukinula, nekada uspešna potraga za saglasjem između nacionalnih vlada, Komisije, Parlamenta, Suda pravde, velikih poslovnih interesa, pretvorila se u beznadežno spor i neefikasan način odlučivanja. Kao pokušaj da se obezbedi opstanak EU u epohi krize došlo je do centralizacije moći u sistemu odlučivanja. Uloga Komisije, kao tela koje formalno podleže demokratskoj kontroli Evropskog parlamenta, svedena je na sprovođenje dogovora koji postižu šefovi država i vlada u Evropskom savetu.<sup>37</sup> Evropski parlament i Savet, postavljeni Ugovorom iz Lisabona u poziciju ravnopravnih učesnika zakonodavnog procesa, skrajnuti su prilikom odlučivanja o antikriznim strategijama. Mogućnost uključivanja nacionalnih parlamenata u evropski upravljački proces, kao institucionalna novina Ugovora iz Lisabona, koja je svojevreteno obradovala mnoge zastupnike demokratizacije EU, premeštena je nakon izbivanja krize na bezbednu udaljenost od stvarnosti. Istovremeno, autonomija država da samostalno uređuju ekonomski i socijalni život svojih građana gotovo je u potpunosti iščezla. U meri u kojoj je slabljena moć evropskih i nacionalnih demokratskih institucija uvećavala se moć Evropskog

---

37 U dosadašnjem toku krize inicijativama i predlozima za prevazilaženje krize, koje je Komisija podnosila, pridavan je do sada samo sporedni značaj. Dušan Sidanski, "Le traite de Lisbonne sur la voi federalist?", op. cit., p. 9.

saveta, institucije u kojoj šefovi država i vlada o sudbini Evrope odlučuju iza zatvorenih vrata. Od tela koje se retko sastaje kako bi dalo strateške smernice za dalji razvoj evropske integracije, Evropski savet postao je mesto gde se šefovi država i vlada sastaju neobično često kako bi doneli odluke od kojih će presudno zavisiti sasvim konkretna pitanja poput visine plata i broja zaposlenih u javnom sektoru, privatizacije javnih preduzeća, penzione reforme, izdataka za zdravstvo, školstvo ili socijalne usluge.

Takav sistem odlučivanja, u kome šefovi država i vlada postižu politički dogovor a sprovode ga nacionalni parlamenti pod pretnjom finansijskim sankcijama, mogao bi se nazvati „izvršnim federalizmom” ili „postdemokratskim vršenjem političke vlasti”.<sup>38</sup> Postavlja se, međutim, pitanje da li su izvršne vlasti svih država članica na ravnopravan način uključene u proces oblikovanja evropskih politika.<sup>39</sup> Sa jedne strane, potpuno odsustvo uvida javnosti u tok i način pogađanja, ucenjivanja i dogovaranja između šefova država i vlada na sastancima Evropskog saveta sprečava posmatrače da ponude empirijski proverljiv odgovor na ovo pitanje. Posmatrano sa formalno-pravnog stanovišta, sve države članice imaju ravnopravan status u okviru EU. Međutim, u samoj političkoj stvarnosti stvari izgledaju sasvim drugačije. Čak i veoma površan posmatrač lako će uočiti oštar kontrast između političkih prilika u zemljama dužnicima i zemljama poveriocima. Dok, sa jedne strane, nailazimo na veliko nezadovoljstvo i besgrađana u Grčkoj, Španiji, Italiji i Portugalu zbog načina na koji se njihove države nose sa krizom, sa druge nalazimo gotovo nepodeljenu podršku javnosti koju, za doprinos evropskim politikama u okviru svoje zemlje, dobija nemačka kancelarka. Pa ipak, u slučaju uspešne ratifikacije Ugovora o stabilnosti, politika kojoj neki od evropskih naroda jasno uskraćuju podršku dok joj je drugi isto tako jasno pružaju biće zacementirana na duže staze. Unošenjem tzv. „zlatnog pravila”<sup>40</sup> u ustave država članica sistem bi se trajno zaštitio od opasnosti daljeg preispitivanja svrsishodnosti i moralne opravdanosti politike koja iz objektivnih razloga – geografskih, istorijskih, privrednih, kulturnih – različito pogađa pojedinačne evropske narode.

Dok se iz prethodnog može izvući zaključak da je redukcija složenosti učinjena na uštrb načela političke jednakosti država članica, formalnu odgovornost za posledice takve politike nemoguće je utvrditi. Italijanima, Grcima, Portugalcima i Špancima odgovorne su samo njihove nacionalne vlade, koje, pak, građani mogu u nedogled da smenjuju a da pri tom politika od koje zavisi

38 Jürgen Habermas, *The crisis of the European Union*, Polity Press, 2012, p. VII.

39 Perry Anderson, *L'Europe face à l'hégémonie allemande*, *Le Monde diplomatique*, décembre, n° 705 2012, pp. 22–23.

40 Budžetski deficit ispod 3% BDP i javni dug ispod 60% BDP.



uređenje zajedničkog života ostane suštinski nepromenjena. Masovni pokreti koji uživaju podršku gotovo celog društva mogu se uporno suprotstavljati politici ukidanja funkcija države blagostanja, kao što je to bio slučaj sa pokretom *Indignados* u Španiji, a da ta politika ipak ostane nepromenjena. Ustavni sudovi mogu proglašavati neustavnim pojedine odluke kojima nacionalni parlamenti i vlade sprovode evropske politike a da pri tom ipak ne ograniče sferu slobodnog političkog delovanja samog kreatora politike. Građani na izborima za Evropski parlament mogu velikom većinom izabrati radikalno levičarsku političku opciju a da neoliberalna strategija rezanja javne potrošnje ipak ostane neugrožena. Komisija može predlagati rešenja koja suštinski odstupaju od postojeće antikrizne strategije a da strategija ipak ostane nepromenjena. Nacionalni lideri mogu čvrsto obećati svojim građanima, uoči sastanaka Evropskog saveta, da će evropske politike prilagoditi nacionalnim zahtevima a da politika ipak ostane ista. Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji našao se tako u idealnoj poziciji. Sprovođenje njegove političke volje nemoguće je zaustaviti i ograničiti, dok je njegovu pravnu i političku odgovornost nemoguće utvrditi.

Posmatranjem političke stvarnosti može se, dakle, izvesti zaključak o potpunom iščezavanju mogućnosti pojedinaca da kao građani svojih država ili kao Evropljani kroz učešće u političkom procesu utiču na oblikovanje zajedničkog života. No, postavlja se pitanje na osnovu čega su neki teoretičari došli do zaključka da je dosadašnji proces evropske integracije proishodio stvaranjem mešovite ustavotvorne vlasti, čiji su nosioci pojedinci koji su istovremeno građani država i građani Unije.<sup>41</sup> Osnovna potpora ove teze jeste činjenica da pojedinci i njihove države prihvataju odluke evropskih institucija uprkos odsustvu jasne vertikalne hijerarhije vlasti. U toj činjenici pronalazi se najveći emancipatorski iskorak evropskih integracija. Ravnopravnost Evropskog parlamenta sa Save-  
tom ministara u zakonodavnom postupku predstavlja se kao dokaz da građani učestvuju u obrazovanju evropske političke volje kao pojedinačni Evropljani i kao članovi određene evropske nacije.<sup>42</sup> Činjenica da Evropska unija nije preobrazena u federalnu državu, a da pri tom nije ostala ni prost savez država, predstavlja se kao prilika da se demokratija ostvari s one strane nacionalne države. Međutim, utemeljenost ovakvog shvatanja suštinski je uslovljena promenama društveno-političkih okolnosti kroz koje je Unija prolazila. Stanovište da odsustvo odgovora na pitanje krajnje svrhe postojanja EU otvara mogućnost da se ostvarivanje ideje slobode i demokratije odvoji od nacionalne države krajem 1980-ih godina bilo je utemeljeno u društveno-političkoj stvarnosti. Ono je, međutim, suštinski promenilo svoj smisao sa izbijanjem krize javnih dugova

---

41 Jürgen Habermas, *The crisis of the European Union*, op. cit., pp. 28–37.

42 Ibidem, p. 37.

2009. godine. Naime, upravo kao rezultat istovremenog odbijanja da se Unija transformiše u državu, ali i da se ključne nadležnosti za vođenje makroekonomske politike vrate pojedinačnim državama, evropske i nacionalne institucije su sve više slabile kako je kriza odmicala. Sve ogoljenija je postajala nemoć Komisije, Saveta, Evropskog parlamenta, nacionalnih vlada, parlamenata i ustavnih sudova da svojim odlukama umanje ekonomske i socijalne posledice krize ili ih dovedu u sklad sa društvenim ugovorima na kojima počiva političko postojanje evropskih naroda. Kao nenameravana posledica integracije otvorio se prostor za neprikosnovenog ali nevidljivog tumača istine u EU, koji će svojim odlukama zaustaviti sunovrat sistema suočenog sa mogućnošću dezintegracije.<sup>43</sup>

Emancipatorska ideja demoikratije, krajem 1980-ih godina, pretvorila se u epohi krize u ideološku oblandu koja prekriva strategiju svesnog oklevanja da se odluči između jačanja EU i povratka nacionalnoj državi. Odgovora na pitanje da li EU treba da bude demokratska država ili savez demokratskih država i dalje nema. Međutim, u okviru zajednice čije politike u presudnoj meri utiču na svakodnevni život građana to odsustvo odgovora nadomešćeno je prividom da građani učestvuju u političkom procesu i kao Evropljani i kao pripadnici nacija. Ključnu ulogu u održavanju privida igraju upravo formalna jednakost država, neophodnost ratifikacije promena osnivačkih ugovora u svakoj od članica EU, postojanje Evropskog parlamenta, njegova izjednačenost sa Svetom u zakonodavnom postupku, uključivanje nacionalnih parlamenata u evropski upravljački proces, redovno održavanje slobodnih izbora u okviru država, kao i delovanje ustavnih sudova i Suda pravde. U vremenu zrelog konstitucionalizma, politiku koja narode lišava civilizacijskih dostignuća države blagostanja bilo bi nemoguće sprovesti ukoliko bi politički pluralizam bio i formalno ukinut na nacionalnom i evropskom nivou, ukoliko bi se ukinula obaveza ustavnih sudova da štite vladavinu prava ili ukoliko bi građanima bilo zabranjeno da se okupljaju i javno protestuju protiv odluka vlasti. Institucionalni privid demokratije i ravnopravnosti država članica igra ključnu ulogu u proširenju dometa evropskog upravljačkog procesa izolovanog od društvenih zahteva. Sa stanovišta Lumanove systemske teorije, taj privid predstavlja važan deo rešenja problema upravljačkog deficita. Istovremeno, zavodljiva ideja evropske demoikratije, koja na apstraktnom nivou rezonovanja otvara mogućnost političkog učešća s one strane granica nacionalnih država, sprečava većinu posmatrača da uvidi da se odluka o političkoj prirodi EU sastoji upravo u njenom nedonošenju. Zaokupljeni rutinskim razmatranjima o tome da li su građanstvo i demokratija u EU evropski ili nacionalni, teoretičari su propustili da uoče da su građani nečujno preobraženi u

---

43 Ulrich Beck, *Europa tedesca*, op. cit., pp. 46–66.

podanike evropske imperije, koju nevidljivost i odsustvo političke odgovornosti imperijalnog centra razlikuje od svih istorijskih prethodnika.

### **Da li je prenošenje demokratskih procedura na evropski nivo rešenje za krizu legitimiteta EU?**

Problem upravljačkog deficita u epohi krize svodi se prevashodno na nemogućnost evropskih i nacionalnih političkih elita da se dogovore o pravičnosti i svrsishodnosti antikriznih politika. Za jedan konsenzualni sistem odlučivanja ukidanje manevarskog prostora za saglasje između glavnih političkih aktera nužno dovodi do gubitka njegove efikasnosti. Kriza javnih dugova postavila je Uniju upravo pred takvo iskušenje: ova nedovršena politička zajednica, kojoj od samog početka nedostaje demokratska legitimnost (*input legitimacy*), počela je otvoreno da ispoljava i gubitak empirijske legitimnosti (*output legitimacy*). U situaciji kada se pred nju ispostavljaju tako teški zahtevi, kao što su smanjenje nezaposlenosti, povratak ekonomske stabilnosti i uspostavljanje socijalnog mira, predlog politizacije sistema odlučivanja EU predstavljen je kao jedan od mogućih načina da evropska integracija povрати izgubljeno poverenje građana. Taj predlog podrazumeva prihvatanje novih pravila igre koja bi primorala političke lidere da traže podršku Evropljana za ostvarivanje svojih jasnih političkih vizija. Zagovornici ove ideje uvereni su da bi politizacija jednim udarcem ubila dve muve – Unija bi napokon stekla demokratski legitimitet, dok bi, istovremeno, povratila i efikasnost u rešavanju zajedničkih problema.

Logika ovog predloga, koji počiva na istorijskom iskustvu predstavničke demokratije, glasi: građanima treba dati mogućnost da se u okviru demokratskog procesa na evropskom nivou svrstavaju na neku od strana u sve jasnijim ideološkim podelama koje se već uveliko naziru u okviru Saveta, Parlamenta i Komisije.<sup>44</sup> Povezivanje demokratske volje Evropljana sa izborom lidera i javnih politika moglo bi se ostvariti ukoliko bi se ishod izbora za Evropski parlament vezao za izbor evropske vlade i pravac vođenja javnih politika. Zastupnici ovakve reforme smatraju da bi demokratski izabrana evropska vlada imala dovoljno manevarskog prostora za efikasno sprovođenje programa za koji je na izborima dobila podršku građana. Pri tome se, takođe, pretpostavlja da bi građani, čija politička opcija izgubi na izborima, ipak bili spremni da se pokore odlukama evropske vlade budući da im sam demokratski način njenog izbora garantuje mogućnost da bi se naredni put mogli naći na pobedničkoj strani. Sa eskalacijom krize javnih dugova predlog da se demokratska utakmica preseli sa nacionalnog

---

44 Simon Hix, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008, pp. 87–166.

na evropski nivo našao se u središtu teorijskog i praktičnog interesovanja.<sup>45</sup> Naime, u epohi krize sazrela je svest o tome da nadnacionalne politike u presudnoj meri utiču na materijalno blagostanje građana bez obzira na nacionalne granice koje ih okružuju. To se, između ostalog, ogleda i u činjenici da je EU postala centralna tema predizbornih kampanja u većini država.<sup>46</sup> Mere štednje na isti način pogađaju zaposlene u javnom sektoru, radnike, studente i penzionere bez obzira na to da li su Portugalci, Grci, Španci ili Italijani. Ukoliko se prihvati pretpostavka da je u globalizovanom svetu rešavanje ekonomskih i socijalnih problema postalo moguće samo u okviru širih zajednica, utoliko i zahtev za prenošenjem demokratskih procedura sa država na nadnacionalne zajednice dobija svoje opravdanje. Ako države same više ne mogu da garantuju svojim građanima civilizovane uslove života onda i nacionalna demokratska takmičenja bivaju lišena smisla. Zbog toga, prema mišljenju zagovornika ideje politizacije EU, organizovanje političke utakmice kontinentalnih razmera predstavlja ne samo način preživljavanja demokratije već i očuvanja dosadašnjih tekovina procesa evropske integracije.

Osnovni problem sa ovim predlogom, koji na apstraktnoj ravni rezonovanja može delovati koherentno i ubedljivo, jeste što on zanemaruje institucionalnu i društveno-političku stvarnost današnje EU. Za ovo izlaganje dovoljno je da ukažemo na dve osnovne prepreke svrsishodnoj politizaciji institucionalnog sistema EU.

Prvo, za razliku od ustava nacionalnih država, koji postavljaju jasne granice političkoj vlasti ali ostaju nemi kada je reč o poželjnom ishodu političkog procesa, osnivački ugovori EU postavljaju konkretne političke ciljeve za gotovo sve oblasti javnih politika. Razlog tome nalazi se u nespremnosti država članica EU da prihvate mogućnost da o važnim pitanjima uređenja zajedničkog života Evropljana odlučuje neka buduća politička volja koja bi izmicala njihovom neposrednom uticaju. Budući da jedino promene osnivačkih ugovora u potpunosti drže pod svojom kontrolom, države nastoje da ugovorima što detaljnije utvrde poželjni okvir budućih političkih odluka. To posebno važi za osetljive oblasti poput socijalne i fiskalne politike, u kojima sam institucionalni aranžman – zahtev za konsenzusom prilikom donošenja odluka – suštinski ograničava mogućnost autonomnog delovanja evropskog nivoa vlasti. Nasuprot tome, ustavi liberalno-demokratskih država ne definišu političke ciljeve unapred. Njihov zadatak

45 Tako Habermas smatra da kriza nameće nužnost prenošenja nacionalnih demokratskih procedura na evropski nivo kao sledeći emancipatorski iskorak na putu civilizovanja političke vlasti. Jurgen Habermas, *The crisis of the European Union*, op. cit., p. 20.

46 Pieter De Wilde, Mihael Zürn, "Can the politicization of the EU be reversed?", *Journal of Common Market Studies* 50, 2012.

je da utvrde legitimne procedure za donošenje političkih odluka, dok se određivanje njihovog sadržaja prepušta neizvesnoj i nestalnoj volji većine građana. Evropski ugovori, pak, utvrđuju ciljeve i raspoloživa sredstva buduće ekonomske i monetarne politike, industrijske politike, politike državne pomoći, regionalne, socijalne, poljoprivredne politike itd. Tako, na primer, ugovorom definisani cilj stvaranja zajedničkog tržišta daje mogućnost Komisiji i Sudu pravde da drastično ograniče delovanje država članica u vođenju njihove fiskalne i socijalne politike. Istovremeno, pravac ekonomske i monetarne politike EU unapred je određen postojanjem mogućnosti veta u Savetu ministara, nezavisnošću Evropske centralne banke i ugovornim svođenjem njene uloge na očuvanje stabilnosti cena. U jednom takvom sistemu, koji strukturno sprečava političku vlast da utiče na preraspodelu društvene dobiti, opseg normativnih projekata sveden je na samo jedan – onaj koji odgovara načelima samoregulativnog tržišta.<sup>47</sup> U tom pogledu, ništa ne bi promenilo ni ukoliko bi se formiranje evropske vlade dovelo u neposrednu vezu sa rezultatima izbora za Evropski parlament. Čak i ako bi na evropskim izborima ubedljivo pobedila istinska socijaldemokratska politička partija, ona jednostavno ne bi mogla da sprovodi svoj predizborni program podsticanja zapošljavanja, većeg ulaganja u naučno-tehnološki razvoj i uspostavljanje evropske socijalne zaštite. Iz istih razloga, na neuspeh bi unapred bila osuđena i politička opcija koja bi se založila da budžetska sredstva namenjena zajedničkoj poljoprivrednoj ili regionalnoj politici iskoristi na način koji se kosi sa unapred utvrđenim kriterijumima preraspodele novca između država članica. Kao ilustracija ovog argumenta može se postaviti sledeće hipotetičko pitanje: da li bi u nekadašnjoj SFR Jugoslaviji dopuštanje političkog pluralizma bilo svrsishodno u situaciji u kojoj ustav kao svoj najviši cilj određuje uspostavljanje besklasnog društva? Odgovor je, naravno, odrečan. Demokratsko takmičenje jednostavno gubi smisao u zajednicama u kojima „uspostavljanje besklasnog društva” ili stvaranje „bliže unije naroda Evrope” predstavljaju ciljeve po sebi. Prostor za svrsishodnu politizaciju EU bio bi otvoren samo ukoliko bi prethodno došlo do „dekonstitucionalizacije” postojećih ugovora, odnosno do brisanja unapred definisanih ugovornih ciljeva konkretnih politika, u čiju odbranu u svojim presudama staje integracionistički Sud pravde.<sup>48</sup> No, takav proces, koji bi nužno vodio preispitivanju opravdanosti postojanja samog

---

47 Fritz W. Scharpf, *The double asymmetry of European integration. Or: Why the EU can not be a social market economy*, MPIFG Discussion paper 09/12, Max Planck Institute for the study of societies, Cologne, 2009.

48 Stefano Bartolini, “The nature of the EU legitimacy crisis and institutional constraints: defining the conditions for politisation and partisanship”, in: Olaf Cramme (ed.), *Rescuing the European project: EU legitimacy, governance and security*, Policy network, 2009, p. 69.

zajedničkog tržišta i monetarne unije, nije ono što današnji zastupnici predloga politizacije imaju na umu.<sup>49</sup>

Drugo, postavlja se pitanje da li bi politizacija EU u postojećem ugovorno-institucionalnom okviru omogućila stabilno funkcionisanje upravljačkog sistema. Zagovornici ovog predloga svoj optimizam temelje na uverenju da bi građani bili spremni da se pokore odlukama demokratski izabrane evropske vlade. Neosnovanost ovog uverenja proističe iz toga što ono previda logiku sistemske integracije na kojoj je do sada počivala stabilnost EU. Naime, evropska vlada, izabrana u otvorenoj demokratskoj utakmici, bila bi lišena zaštite plašta nevidljivosti na koju mogu da računaju današnji donosioci odluka u EU. Sa jedne strane, manevarski prostor za slobodno političko delovanje demokratski izabranih evropskih vlasti bio bi skućen političkim ciljevima koje unapred određuju evropski ugovori. Takođe, delovanje nadnacionalne vlade bilo bi hendikepirano i velikim razlikama u društvenim zahtevima oblikovanim nacionalnim kulturno-istorijskim specifičnostima, koje postoje čak i u okviru sličnih ideoloških opcija. Ideje o pravičnoj preraspodeli društvene dobiti, koje zastupaju socijaldemokrate u Švedskoj i laburiste u Velikoj Britaniji, veoma se razlikuju. Sa druge strane, demokratskim izborom evropskih vlasti građani bi dobili priliku da krivca za loše socijalne i ekonomske prilike pronađu u jasno vidljivoj instituciji kojoj su poverili brigu za uređenje zajedničkog života. Upravljački sistem bi tako izgubio dragocenu zaštitu privida da nacionalne vlade snose odgovornost za blagostanje svojih građana. To bi dovodilo do sve većih tenzija na relaciji države – EU, koje su u sadašnjem sistemu ublažene iluzijom da građani učestvom u političkim procesima u okviru država kreiraju svoju sudbinu. Demokratski izabrana evropska vlada bila bi, dakle, nemoćna i vidljiva. Istorijsko iskustvo govori da kada se kod vladara steknu te dve osobine onda je to sasvim dovoljno da se predvidi njegova neslavna sudbina.

## Zaključak

Vlastodršci su oduvek kroz istoriju težili da se oslobode pogleda onih nad kojima se vlada.<sup>50</sup> Apsolutistički monarsi, koji su svojim podanicima garantovali

---

49 Tako autor predloga o politizaciji EU, Sajmon Hiks, insistira da bi glavni donosioci odluka trebalo da se usredsrede isključivo na proceduralne reforme bez menjanja postojećih ugovora. Svođenjem politizacije na sektorska pitanja izbegavaju se nove ustavne debate o sudbini Evrope koje bi čitavu evropsku konstrukciju mogle dovesti u pitanje. Simon Hix, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, op. cit., pp.182–183.

50 Norbeto Bobio, „Demokratija i nevidljiva moć“, u: *Budućnost demokratije*, Filip Višnjčić, Beograd, 1990, str. 95–111.

mir i stabilnost, nisu imali obavezu da im otkrivaju tajnu svog političkog delovanja.<sup>51</sup> Klasični mislioci ubedljivo su dokazivali da vladar ima pravo da laže svoje podanike zarad njihovog dobra, na isti način kao što lekar ima pravo da laže svoje pacijente a otac svoju decu.<sup>52</sup> Kao protivteža tajnosti njegovih odluka, pak, stajala je bleštavo vidljiva odgovornost monarha za život i smrt svojih podanika.<sup>53</sup> Nasuprot apsolutističkoj monarhiji, ideal demokratije predstavlja vladavinu vidljive moći. Vidljivost moći u modernoj državi obezbeđena je ustavom definisanim procedurama koje određuju način na koji se vlast uspostavlja i koje istovremeno postavljaju ograničenja njenom vršenju. Ali gde se nalazi moć u jednoj nadnacionalnoj političkoj zajednici koja odavno više ne predstavlja savez država a da pri tom sama nije postala država? U političkoj stvarnosti današnje Evropske unije moć se nesumnjivo izmestila iz demokratskih institucija država članica. Ona, međutim, nije prenetna na evropske institucije čija bi se odgovornost mogla utvrđivati u skladu sa demokratskim procedurama. Sa produbljanjem evropske integracije moć se sve više selila u sferu nevidljivosti. Takav neočekivani ishod skrivene federalizacije Evrope ogoljen je do kraja u epohi krize. No, u EU moć nije skrivena odlukom o ukidanju parlamentarnih izbora ili prava glasa za radnike ili prava na štrajk ili zabranom udruživanja ili ukidanjem slobode štampe ili ukidanjem formalne jednakosti država članica. Naprotiv, upravo formalna jednakost država članica, postojanje nacionalnih i evropskih parlamentarnih izbora, na kojima svi građani imaju jednako pravo učešća, postojanje ustavnih sudova i Evropskog suda pravde, postojanje prava na štrajk i javne proteste, guraju moć i odgovornost za njeno vršenje u sferu nevidljivosti. Ovaj paradoksalni obrt, kao nenameravana posledica procesa integracije, postavio je na zaraćene strane dva nerazdvojna istorijska saveznika: zahtev za postojanjem demokratskih procedura, koje garantuju da se političke odluke ne donose u tajnosti, i zahtev za utvrđivanjem konkretne političke odgovornosti.

Politički mislioci su odavno došli do zaključka da bi najefikasnija vlast bila ona koja bi istovremeno bila i nevidljiva i svevidljiva.<sup>54</sup> Kao idealni model za tako nešto teoretičari često uzimaju Bentamov panoptikum, zatvor u kome

---

51 Ibidem, p. 95.

52 Ibidem, p. 100.

53 „Ukoliko je vladalac više apsolutista, utoliko više mora da se pojavljuje u spoljnom svetu sa nepogrešivim znacima moći: kraljevska palata u centru grada, kruna, žezlo, drugi kraljevski simboli, veličanstvenost odeće, pratnja plemstva, vojna pratnja, prikazivanje simbola na doslovno 'vidljiv' način, trijumfalni lukovi tamo kuda prolazi, svečane ceremonije kako bi učinio javnim ključne momente svog privatnog života, venčanja, rođenja, smrti.“ Ibidem, str. 98.

54 Ibidem, str. 101–102.

vlastodržac iz svoje kabine u sredini zgrade pomoću svetlosnih efekata ima uvid u ono što rade zatvorenici u svojim ćelijama, dok zatvorenici koji su svesni da ih neko sve vreme nadzire ne mogu da vide ko i na koji način to čini. Moć koja u Evropskoj uniji odlučuje o svim ključnim pitanjima političke zajednice zaista je skrivena od pogleda evropskih naroda zatvorenih u državne granice kao u ćelije Bentamovog panoptikuma. Međutim, za razliku od nadzornika zatvora, o kome je maštao engleski filozof, evropski tumač istine nije svevidljiv. Upravo u tome se nalazi njegova najveća slabost. Dok se opseg delovanja apsolutističkog monarha svodio na obezbeđivanje poretka, vođenje ratova i povremeno ubiranje dažbina, današnji evropski vlastodršci suočavaju se sa neuporedivo izazovnijim zadatkom uređivanja socijalnog i ekonomskog života građana u vremenu zahuktale globalizacije. Nepredvidljive turbulencije i izazovi koje okolina postavlja pred sistem odlučivanja EU dovode u pitanje mogućnost efikasnog upravljanja čak i u situaciji u kojoj je, pored ukidanja nacionalne demokratije, uspostavljen i neformalni hijerarhijski odnos između država članica.

Ukoliko nevidljivi tumač istine uspe da povrati socijalni mir i stabilnost u državama na periferiji, evropski narodi bi se mogli trajno pomiriti sa gubitkom mogućnosti da odlučuju o svojoj sudbini. Povratak materijalnog blagostanja mogao bi vratiti građane u stanje ravnodušnosti spram politike uopšte.<sup>55</sup> Međutim, u kulturno i privredno izrazito heterogenoj zajednici, kakva je EU, biće neobično teško pomiriti ekonomske interese naroda u centru i na periferiji. Ukoliko politička, ekonomska i socijalna neizvesnost opstanka u EU i neizvesnost izlaska iz nje postanu izjednačene, moglo bi se dogoditi da neke države članice odluče da izađu iz evropskog panoptikuma u nastajanju.<sup>56</sup> Postavlja se, međutim, pitanje da li bi na taj način moć postala ponovo vidljiva. Ta vidljiva moć da se donese odluka o izlasku iz Unije vrlo lako bi se mogla pretvoriti u vidljivu nemoć nacionalnih političkih vlasti da zaštite svoje građane u svetu u kome od odluka agencija za utvrđivanje kreditnog rejtinga zavisi posao, penzije i socijalno osiguranje ljudi. Ukoliko bi, pak, došlo do politizacije Unije, o kakvoj govori Hiks, utoliko bi bila osvetljena nemoć njenih demokratizovanih institucija

---

55 Moguće je da bi odluka o direktnim kreditima Evropske centralne banke (ECB), ili o mogućnosti da Evropski stabilizacioni mehanizam (ESM) pozajmljuje novac od ECB, mogla da umanjí potrebu drastičnih mera smanjivanja javne potrošnje koje razaraju socijalni ekonomski život stanovništva u zaduženim državama. Istovremeno, takva odluka bi mogla smanjiti opterećenost poreskih obveznika u davanju finansijske pomoći posrnulim ekonomijama. Fritz W. Scharpf, "Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis", *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper*, (12) 6, 2012, pp. 30–31.

56 Jennar R. Marc, "Desobeissance civique pour une Europe de gauche", *Le Monde diplomatique*, No 703 – 60<sup>e</sup> année, Octobre 2012, pp. 4–5.



da povrate socijalni mir i stabilnost, čime bi i opstanak čitave evropske konstrukcije bio doveden u pitanje. Konačno, rastuće nezadovoljstvo građana moglo bi naterati vlade da odustanu od zajedničke monete i integraciju vrate na nivo koji je uspostavljen Ugovorom iz Rima.<sup>57</sup> Države bi tako u izgradnju Evrope mogle krenuti iz početka, ali ovaj put tako što bi od svojih građana tražili demokratsku saglasnost svaki put kada se neka od nacionalnih nadležnosti prenosi na evropski nivo. Umesto uniformnog modela integracije, države sličnih ekonomskih i političkih preferencija mogle bi se udruživati u fleksibilne klubove u onim oblastima u kojima postoji objektivna potreba zajedničkog rešavanja problema. „Defederalizacija” Evropske unije u njenom današnjem obliku predstavlja nužan preduslov za tako nešto.<sup>58</sup> Ona bi mogla otvoriti prostor za novu ustavnu konvenciju na kojoj bi evropski narodi u otvorenom demokratskom procesu odlučivali o donošenju ustava za Evropu. Na taj način bi moć ponovo postala vidljiva, a građani bi povratili mogućnost da odlučuju o ispravnom uređenju svoje političke zajednice. No, iz današnje perspektive, zaista idealističko deluje uverenje da bi stvari bilo moguće vratiti na stanje kada je integracija bila svedena na carinsku uniju i zajedničko tržište kako bi se na demokratskim osnovama krenulo iz početka u izgradnju Evrope. U toj vrsti idealizma, međutim, ima mnogo više poštenja i iskrenosti od uveravanja da današnja Unija predstavlja otelotvorenje ideje demokracije, te da kao takva dokazuje da je prvi korak na putu izgradnje svetskog građanskog društva već učinjen.<sup>59</sup>

## Literatura

Anderson, Perry, “L’Europe face a l’hégémonie allemande”, *Le Monde diplomatique*, décembre, n° 705, 2012.

Bartolini, Stefano, “Taking ‘Constitutionalism’ and ‘Legitimacy’ seriously”, *European governance papers*, No 1, 2008.

Beck, Ulrich, *Europa tedesca*, Laterza & Figli Spa, Roma-Bari, 2013.

Bulard, Martine, “Social-defetisme a la francaise”, *Le Monde diplomatique*, No 709 – 60<sup>e</sup> année, Avril 2013.

Bobio, Norbeto, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.

---

57 Giandomenico Majone, “Monetary union and the politicization of Europe”, op. cit.

58 Frédéric Lordon, “Sortir de l’euro, mais comment?”, *Le Monde diplomatique*, No 713 – 60<sup>e</sup> année, Août 2013, pp. 20–21.

59 Habermas je jedan od autora koji u svojim radovima ostaje na stanovištu da EU predstavlja preteču svetske političke zajednice koja će počivati na deljenoj suverenosti naroda i građana sveta. Jurgen Habermas, *The crisis of the European Union*, op. cit., pp. 53–69.

- De Wilde, Pieter, Zürn, Mihael, "Can the politicization of the EU be reversed?", *Journal of Common Market Studies* 50, 2012.
- Fleiner, Thomas, "Switzerland", in: Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown (eds), *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.
- Geuens, Geoffrey, "Les marches financières ont un visage", *Le Monde diplomatique*, No 698 – 59<sup>e</sup> année, Mai 2012.
- Habermas, Jürgen, *Problem legitimacije u kasnom kapitalizmu*, Naprijed, Zagreb, 1982.
- Habermas, Jürgen, *The crisis of the European Union*, Polity Press, 2012.
- Halimi, Serge, "Juntas civiles", *Le Monde diplomatique*, No 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.
- Halimi, Serge, "La leçon de Nicosie", *Le Monde diplomatique*, No 709 – 60<sup>e</sup> année, Avril 2013.
- Hix, Simon, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- Kozelek, Rajnhart, *Kritika i kriza*, Plato, Beograd, 1997.
- Kovačević, Bojan, „Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku”, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Kovačević, Bojan, *Skriveni federalizam*, Albatros plus, Beograd, 2013.
- Kovačević, Bojan, „Teorijske dileme na putu izgradnje evropskog ustava u odsustvu kontinentalnog demokratskog suverena”, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd, 2010.
- Kovačević, Bojan, „Federalizam i kriza”, *Pravo i društvo*, Službeni glasnik, Beograd, No 3/4, 2011.
- Kovačević, Bojan, "Who is the guardian of the European constitution?", *Croatian political science review*, Faculty of political science, University of Zagreb, No 3, 2013.
- Laudani, Raffaele, "Encore un homme providentiel pour L'Italie", *Le Monde diplomatique*, No 702 – 59<sup>e</sup> année, Septembre 2012.
- Lordon, Frédéric, "Sortir de l'euro, mais comment?", *Le Monde diplomatique*, No 713 – 60<sup>e</sup> année, Août 2013.
- Luhmann, Niklas, *Teorija sistema, Svrhovitost i racionalnost*, Globus, Zagreb, 1978.
- Majone, Giandomenico, *Europe as the would be world power*, Cambridge University Press, 2009.
- Majone, Giandomenico, "Monetary union and the politicization of Europe", Keynote speech at the Euroacademia International Conference, "The European Union and the politicization of Europe", Vienna, 8-10. December 2011.
- Majnhajm, Karl, *Ideologija i utopija*, Nolit, Beograd, 1978.
- Marc, Jennar R., "Desobeissance civique pour une Europe de gauche", *Le Monde diplomatique*, No 703 – 60<sup>e</sup> année, Octobre 2012.
- Mejer, Tomas, *Identitet Evrope*, Albatros plus, Beograd, 2009.

- Müller, Jan-Werner, "The sleepwalking giant", *Foreign Affairs*, 19 September 2013.
- Noelle, Bursi, "Les Grecs sous le scalpel", *Le Monde diplomatique*, No 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.
- Nicolaidis, Kalypso, "Our European Demoi-crazy: Is this Constitution a Third Way for Europe?", in: Kalypso Nicolaidis, Stephen Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, 2003.
- Radičević, Nenad, „Dva suda za dve Evrope”, *Politika*, 01.09.2013.
- Samardžić, Slobodan, Kovačević, Bojan, „Evropska unija pred promenama – Imperija ili diferencirana integracija: sa posebnim osvrtom na slučaj Srbije”, u: Radmila Nakarada, Dragan Živojinović (ur.), *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012.
- Sidanski, Dušan, "Le traite de Lisbonne sur la voi federalist?", *L'Europe en formation, Centre international de formation européenne*, No 362, Décembre 2011.
- Scharpf, Fritz W., "Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis", *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper*, No 6, 2012.
- Scharpf, Fritz W., *The double asymetry of European integration. Or: Why the EU can not be a social market economy*, MPIFG Discussion paper 09/12, Max Planck Institute for the study of societies, Cologne, 2009.
- Vajler, Džozef, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.



---

**III DEO**

**PROBLEMI DEMOKRATIJE  
I PREDSTAVLJANJA  
GRAĐANA U EVROPSKOJ  
UNIJI**

---



**Maja Kovačević**

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

## **EVROPSKI GRAĐANI I FINANSIJSKA KRIZA: IZAZOVI POLITIČKOG PREDSTAVLJANJA U TEHNOKRATIZOVANOJ INTEGRACIJI**

*Apstrakt.* Član 10 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) određuje da je funkcionisanje Unije zasnovano na predstavničkoj demokratiji. Finansijska kriza je zaoštrila nedostatke političkog predstavljanja u smislu člana 10 UEU. Uticaj građana na političke procese je umanjen kako na nacionalnom, tako i na nivou EU, dok je ojačao uticaj tehnokratskih struktura u procesu upravljanja, naročito evrozonom. Uticaj nacionalnih parlamenata na fiskalnu politiku sužava se podvrgavanjem prioritetima EU, dok je Evropski parlament skrajnut. I u okviru Saveta dolazi do segmentiranja odlučivanja u kojem nije jasno koje su strukture presudno uticale na odlučivanje. Nedostatak zajedničkog javnog prostora otežava vođenje 'evropske' debate, što sve doprinosi kidanju veza između preferencija evropskih građana i odluka na nivou EU.

*Gljučne reči:* Evropska unija, ekonomska i monetarna unija, finansijska kriza, upravljanje u evrozoni, političko predstavljanje

*Abstract.* According to the article 10 of the Treaty on the European Union (TEU) functioning of the Union is based on representative democracy. Financial crisis sharpened the shortcomings of democratic representation as defined in the article 10 of the TEU. Citizens' influence on political processes has been diminished, not only at national, but on the EU level as well, while at the same time, technocratic influence on Eurozone governance has become stronger. National parliaments' influence on fiscal policy became framed by EU priorities, while European Parliament is sidelined. Within the Council, decision-making is segmented and it is not always clear which structures decisively influenced decisions. Because of lack of common public space, European debate

is difficile to have, which in turn contribute to disconnection between European citizens' preferences and EU decisions.

*Key words:* European Union, Economic and Monetary Union, financial crisis, Eurozone governance, political representation

## Uvod

Velika finansijska kriza, bez presedana u posleratnoj ekonomskoj istoriji, koja je od leta 2007. godine pogodila svet, uvela je ekonomiju Evropske unije (EU) u najdublju recesiju od 30-ih godina XX veka.<sup>1</sup> Od snova o Ustavu EU početkom prve decenije XXI veka do ekonomske krize, politički kontekst evropske integracije radikalno se promenio. Kriza u evrozoni je uništila jedan od temeljnih mitova da integracija dovodi do stabilnosti i rasta za sve (zemlje i građane).<sup>2</sup> Ova promena radikalizuje mnoga pitanja. Na koji način se u aktuelnim uslovima definiše opšti interes Unije? Na koji način se dele troškovi i dobit od procesa integracije? Da li funkcioniše javni prostor EU u kojem se raspravlja o ovim pitanjima? I, najzad, na koji način se ova pitanja razrešavaju u procesu odlučivanja u EU? Politički i institucionalni odgovor EU na krizu bitno su uticali na proces evropske integracije, a ovaj uticaj se ogleda ne samo u značajnim pravnim i institucionalnim inovacijama, već i po posledicama koje ima za funkcionisanje predstavničke demokratije<sup>3</sup> u EU i njenim zemljama članicama. Lisabonski ugovor, u delu Ugovora o Evropskoj uniji posvećenog odredbama o demokratskim principima (Naslov II), određuje da je EU zasnovana na političkoj jednakosti i predstavničkoj demokratiji. Prema članu 9 UEU, u svim svojim aktivnostima Unija poštuje princip jednakosti svojih građana, koji su jednaki pred njenim institucijama, organima i telima. Član 10 UEU proklamuje da je funkcionisanje Unije zasnovano na predstavničkoj demokratiji, precizirajući i različite nivoe predstavljanja. Građani su, na nivou Unije, direktno predstavljeni

- 
- 1 European Commission, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, *European Economy* 7/2009.
  - 2 Paul Statham, Hans-Jörg Trenz, "The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone crisis Nightmares", ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, 2011, p. 18.
  - 3 Predmet ovog rada je razmatranje koncepta predstavničke demokratije, kakav definiše sama EU u Lisabonskom ugovoru. Iz tog razloga, rad se neće baviti brojnim različitim shvatanjima savremenih oblika političkog predstavljanja. Pregled aktuelnih pravaca istraživanja političkog predstavljanja u EU videti u: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", UCL European Institute Working Paper No 4/2012.



u EP. Zemlje članice su predstavljene u Evropskom savetu od strane šefova država ili vlada i u Savetu od strane vlada koje su, u skladu sa demokratskim načelima, odgovorne svom nacionalnom parlamentu ili svojim građanima. Svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije, odluke se donose što je otvorenije moguće i na nivou što bližem građanima, a političke partije na nivou Unije doprinose stvaranju evropske političke svesti i izražavanju volje građana Unije. U ovom radu razmotrićemo dva elementa koji pokazuju da je kriza dodatno zaoštrila neke od problema političkog sistema EU, kao i političkih sistema zemalja članica, što baca novo svetlo na položaj građana u pogledu njihovog demokratskog predstavljanja u procesu evropske integracije. Jedan se tiče daljeg jačanja tehnokratskih struktura u upravljanju evrozonom, dok se drugi tiče izazova političkog predstavljanja u aktuelnom trenutku u EU.

### **Promene u sistemu upravljanja kao odgovor na finansijsku krizu i jačanje tehnokratskih struktura**

Tehnokratska priroda EU ogleda se u više faktora.<sup>4</sup> Prvo, u načinu na koji su uobličene njene institucije i Moneovom metodu integracije kroz međusobnu isprepletanost između zvaničnika iz Brisela, eksperata iz oblasti industrije i nacionalnih državnih službenika. Drugo, u njenoj političkoj strukturi, koja počiva na tri mehanizma predstavljanja: ekspertskom, interesnom i nacionalnom. I treće, EU se u velikoj meri specijalizovala kao politički sistem koji proizvodi regulatorne politike koje su po svojoj prirodi zasnovane na ekspertskom mišljenju i usmerene na postizanje efikasnosti, uglavnom daleko od očiju političke javnosti koja se mnogo više mobilise oko redistributivnih politika. Tehnokratsko upravljanje je izraženo i na nacionalnom i na nadnacionalnom nivou, zbog čega pitanja demokratske kontrole privlače sve veću pažnju. Kako kaže Martino Magetti (Martino Maggetti), „politička moć se sve više izmešta iz vlada i parlamenata u različita neizabrana tela koja nisu demokratski odgovorna u tradicionalnom smislu političkog odgovaranja građanima kroz lanac političkog delegiranja”.<sup>5</sup>

---

4 Dilema između efektivnog delovanja i demokratskog političkog procesa datira od samog početka evropske integracije. Dok su pristalice federalističkog pristupa uporno isticale značaj demokratskih institucija, pragmatistički zagovornici tzv. 'elitističkog gradualizma' zagovarali su efektivno delovanje koje će odmah biti uočljivo, smatrajući da će upravljanje koje je u stanju da rešava probleme omogućiti osnivačima evropskih zajednica da izbegnu teška konstitucionalna pitanja i dobiju podršku većeg broja vlada. Međutim, od osetljivog procesa ratifikacije Ugovora iz Mاستrihta u javnosti je oživela debata o tehnokratskoj prirodi EU.

5 Martino Maggetti, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", UCL European Institute Working Paper No 4/2012, p. 55.

Odgovor EU na finansijsku krizu doneo je i dalje jačanje tehnokratskog upravljanja, ali i doveo do politizacije ovog procesa.

Već prilikom usvajanja prvog paketa finansijske pomoći koja je pružena Grčkoj u martu 2010. godine stvoren je specifičan mehanizam upravljanja<sup>6</sup>: Komisija je dobila ovlašćenja da potpiše međunarodni sporazum sa vladom Grčke i da koordinira povlačenje zajmova. Pored toga, ona je, u saradnji sa Evropskom centralnom bankom (ECB) i Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), pregovarala sa vladom Grčke zajednički program koji je sadržao kako iznose sredstava tako i uslove koji moraju biti ispunjeni. Nakon toga, ustanovljen je Evropski stabilizacioni mehanizam (*European Stability Mechanism – ESM*)<sup>7</sup> koji raspolaze značajnim finansijskim sredstvima. Kada je reč o načinu pružanja finansijske pomoći, procedura se sastoji u tome da zemlja članica podnosi zahtev za finansijsku pomoć, a Komisija, u saradnji sa ECB-om i MMF-om, pregovara o programu finansijske pomoći koji uključuje i uslove koje zemlja primalac pomoći mora da ispuni. Komisija potom koordinira davanje zajmova i nadgleda, ponovo u saradnji sa ECB-om i MMF-om, da li zemlja ispunjava dogovorene uslove. Kako ističe Roberto Ćisota (Roberto Cisotta), iako je, formalno posmatrano, reč o aktivnostima koje se sprovode na osnovu međunarodnog ugovora koji je prihvatila zemlja primalac pomoći, ipak je uočljivo jačanje kontrolnih funkcija Evropske komisije, a raste i zabrinutost zbog nedostatka demokratskog legitimiteta famozne tzv. 'trojke' (u kojoj jedna institucija, MMF, ne spada u institucije EU, ali sada stiče moć odlučivanja u jednom segmentu evropske integracije) koja stiče široka ovlašćenja u odnosu na zemlju primaoca pomoći.<sup>8</sup>

Novi vidovi upravljanja zastupljeni su i u Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (tzv. *Fiscal Compact*)<sup>9</sup> i tzv.

---

6 Roberto Cisotta, "What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?", IAI Working Papers 13|24, July 2013, pp. 3–4.

7 Treaty establishing the European Stability Mechanism potpisan je od strane predstavnika zemalja članica evrozone u martu 2011. godine (prva verzija), a potom i u februaru 2012. (druga verzija). Kako bi se osiguralo da novi mehanizam bude u skladu sa Ugovorom o EU, dodat je novi stav u član 134 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ova revizija je izvršena odlukom Saveta (Council Decision 2011/119/EU), koja je usvojena po pojednostavljenoj proceduri prema članu 48 stav 6 UEU.

8 Roberto Cisotta, "What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?", op. cit., p. 4.

9 Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) in the Economic and Monetary Union, potpisan 2. marta 2012. godine. Potpisale su ga sve zemlje članice EU osim Velike Britanije i Češke. Šire o uticaju ovog Ugovora na proces integracije videti u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013.

'Six-Pack', paketu od pet uredbi i jedne direktive<sup>10</sup> koji se odnose na fiskalni i makroekonomski nadzor po novoj proceduri za makroekonomsku neravnotežu.<sup>11</sup> Pored toga, u decembru 2010. Savet za ekonomiju i finansije odobrio je, a potom je u januaru 2011. godine prvi put pokrenut tzv. evropski semestar, novi mehanizam za koordinaciju planiranja ekonomskih i fiskalnih politika zemalja članica. U okviru ovog mehanizma vlade zemalja članica podnosiće svoje programe stabilnosti i konvergencije pre nego što oni budu razmatrani od strane nacionalnih parlamenata i pre nego što budu usvojeni. Evropska komisija će svake godine ocenjivati planirane mere zemalja članica. Ona će svakog januara u svom Pregledu godišnjeg rasta određivati prioritete za EU kao celinu, njih će usvajati prolećni Evropski savet, koji će izričito tražiti od zemalja članica da prioritete uzmu u obzir pri izradi budžetskih, kao i planova strukturnih reformi, koje moraju predstaviti Evropskoj uniji tokom proleća. Na osnovu toga će Komisija određivati prioritete za svaku zemlju, što Savet treba da usvoji do jula.<sup>12</sup> U tim novim oblicima upravljanja, Evropska komisija se našla u središtu jačanja nadležnosti EU koje sada, umesto nekadašnje koordinacije ekonomskih politika, idu ka obaveznijoj proceduri koja će znatnije uticati na nacionalnu budžetsku politiku.<sup>13</sup> Takođe, ekonomska situacija u EU i posebno u evrozoni stvorila je pritisak na institucije EU, a pre svega Evropski savet, Evrogrupu, ECB, Ecofin savet i Evropsku komisiju da pokušaju da upravljaju krizom. Od 2010. godine redovna i vanredna zasedanja Evropskog saveta i Evrogrupe gotovo uvek su bila posvećena finansijskoj krizi, a ECB i Evrogrupa su postale dominantne institucije u ovom procesu. Evropski parlament je, kako se moglo i očekivati, bio skrajnut.<sup>14</sup> Po svoj prilici, jedno od institucionalnih nasleđa finansijske krize i dalje će biti jačanje uloge šefova država ili vlada, Evrogrupe i ECB, odnosno jačanje uloge izvršnih vlasti i nezavisne nadnacionalne institucije. Još jedna posledica krize je da je pritisak, koji su institucije EU trpele kako od finansijskih

---

10 Stupili na snagu u decembru 2011. godine.

11 Šire o ovome videti u: Roberto Cusota, "What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?", op. cit.

12 European Parliament, How effective and legitimate is European Semester? Increasing the role of the European Parliament, ECON, 2011.

13 Roberto Cusota, "What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?", op. cit., pp. 5–6.

14 Brigid Laffan, "European Union and Euro zone: How to coexist?", Paper prepared for conference on "Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?", EUI Florence, April 26, 2012, p. 5. Dostupno na adresi: [www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Economics/Researchandteaching/Conferences/PresentationLaffan.pdf](http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Economics/Researchandteaching/Conferences/PresentationLaffan.pdf) (Pristupljeno 30. septembra 2013)

tržišta, tako i agencija za određivanje finansijskog rejtinga, doveo do ispoljavanja sve izraženijih razlika u moći između zemalja članica u sistemu koji je inače usmeren ka konsenzusu. Naponi koje su zemlje članice činile da pronađu rešenja ukazuju da je produbljena politička veza između evropske integracije i jedinstvene monete („evro je trebalo da bude vidljivi simbol nezadrživog napretka ka politički ujedinjenoj Evropi”<sup>15</sup>), što je dodatno politički ojačalo zemlje koje čine tzv. jezgro evrozone.

Kirsti Hjugs (Kirsty Hughes) ukazuje na neuspehe evropske politike da odgovori na finansijsku krizu.<sup>16</sup> Jedan od njih je nedostatak vizije i strategije na nivou EU. EU je preduzimala mere pre svega prinuđena događajima i u pokušaju da umiri paniku na tržištu, ali bez saglasnosti oko dugoročne strategije. U odsustvu strateških odgovora, odlučivanje se centralizuje na tehnokratskom nivou. Pored toga, kriza je pokazala neadekvatno upravljanje političkim odnosima između zemalja članica: da li je odlučivao direktorijum Francuske i Nemačke, jezgro od 17 zemalja članica ili EU od 27 zemalja?<sup>17</sup> Ovaj nemar da se očuva celovit pristup u rešavanju krize oslabio je evropsku političku solidarnost među njenim liderima, slabeći demokratski legitimitet upravljanja krizom. U krizi su do izražaja došli često međusobno povezani nedostaci funkcionisanja demokratije kako na nivou EU tako i zemalja članica. Jedan od njih je odsustvo stvarnih otvorenih političkih debata koje uključuju široke krugove i nude stvarne političke opcije u pogledu toga kako odgovoriti na krizu. Sastanak u oktobru 2011. godine tzv. Frankfurtske grupe – predsednik Francuske, nemačka kancelarka, predsednik Evropske komisije, predsednik Evropskog saveta, komesar za ekonomiju i finansije, predsednik ECB, predsedavajući evrogrupe i direktorka MMF-a – sa razlogom je pobudio zabrinutost zbog koncentracije odlučivanja o krizi u rukama dve zemlje i grupe neizabranih zvaničnika. Delovanje Francuske i Nemačke, kao i Frankfurtske grupe, sa razlogom je kritikovano, ali nije bilo ozbiljnih političkih i ekonomskih alternativnih strategija koje bi ponudile velike političke stranke (osim donekle u Francuskoj), uprkos široko iskazanom građanskom nezadovoljstvu i protestima od Grčke, Španije, Portu-

---

15 Giandomenico Majone, “Monetary Union and the Politicization of Europe”, Keynote speech at the Euroacademia International Conference “The European Union and the Politicization of Europe”, Vienna, 8–10. December 2011, p. 17. Dostupno na adresi: <http://euroacademia.eu/presentation/monetary-union-and-the-politicization-of-europe/> (Pristupljeno 30. septembra 2013)

16 Kirsty Hughes, “European Politics and the Euro Crisis: Ten Failures”, Friends of Europe Policy Paper, 2011.

17 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova”, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147–159.

gala, do protesta 'Okupiraj London' u Velikoj Britaniji. Od početka 2011. do novembra 2012. godine gotovo polovina vlada u evrozoni morala je da prepusti vlast pre kraja mandata.<sup>18</sup> Međutim, nije došlo do krupnih promena politike. U Španiji, novoizabrana vlada se obavezala na štednju kao i prethodna. U Grčkoj, najava održavanja referenduma od strane premijera Jorgosa Papandreua<sup>19</sup> bila je više usmerena na obezbeđivanje podrške merama štednje nego na podsticanje debate o stvarnim političkim alternativama. Ovaj nedostatak političkih opcija iznenađuje tim više što od 2007. godine traje rasprostranjeno nezadovoljstvo delovanjem finansijskih tržišta. U tom smislu, evropske demokratije su doživele politički neuspeh. Kirsti Hjugs skreće pažnju da su EU i zemlje članice prednost dale tržištima a ne građanima i društvima, ugrožavajući tako na dugi rok demokratske procese: i na nacionalnom i na nivou EU pristalo se na mere štednje koje će milione dovesti do nezaposlenosti, u zemljama u kojima procenat nezaposlenosti mladih prelazi 20%. Podaci potvrđuju da mlade sve više pogađa teret krize. U januaru 2013. godine, prosečna stopa nezaposlenosti mladih ispod 25 godina u EU dostigla je 23,6%. Prednjače Grčka (59,4 u novembru 2012), Španija (55,5%), Italija (38,7).<sup>20</sup> Kao da se ne uzima dovoljno u obzir besperspektivnost mladih u tim društvima, niti činjenica da su široki protesti pokazali nezadovoljstvo građana usvojenim merama. U takvim okolnostima, uticaj građana na političke izbore privremeno je bio dodatno umanjen postavljanjem tehnokratskih vlada u Grčkoj i Italiji 2011. godine, na čija čela su postavljeni bivši potpredsednik ECB i bivši komesar Evropske komisije.<sup>21</sup>

## Izazovi političkog predstavljanja u tehnokratizovanoj integraciji

Upravljanje krizom, a posebno *Fiscal Compact*, označava krupan zaokret u postojećem sistemu upravljanja u EU. Ovaj Ugovor predstavlja značajno produ-

---

18 Laura Puglisi, "European party landscape in transition", Deutsche Bank Research Briefing, November 14, 2012, p. 1.

19 Premijer Grčke, Jorgos Papandreu, najavio je 2011. godine održavanje referenduma na kojem bi se građani izjasnili da li podržavaju paket mera dogovoren sa EU i MMF-om. Nakon snažnog pritiska iz EU, odustalo se od održavanja referenduma. Videti: EURACTIV, "Papandreu hard-pressed over euro referendum", 03 November 2011, <http://www.euractiv.com/euro-finance/papandreu-hard-pressed-euro-ref-news-508709> (Pristupljeno 25. septembra 2013)

20 Eurostat, Press release Euro Indicators, March 2013, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-01032013-BP/EN/3-01032013-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01032013-BP/EN/3-01032013-BP-EN.PDF) (Pristupljeno 25. septembra 2013)

21 EURACTIV, "Greece, Italy bet on technocrats to restore confidence", 14 November 2011, <http://www.euractiv.com/euro-finance/greece-italy-bet-technocrats-res-news-508917>

bljivanje procesa evropske integracije u ekonomskoj i budžetskoj sferi a da nije bio praćen jačanjem uloge predstavničkih institucija ni na nacionalnom ni na nivou EU, što bi dalo demokratski legitimitet aktuelnoj i budućim politikama. Ili, kako to definiše profesor Jürgen Habermas, „prioritet se na kratak i srednji rok daje širenju nadzornih kapaciteta a ne širenju legitimacione osnove”.<sup>22</sup> Na taj način je finansijska kriza pojačala postojeći problem – nedostatak transparentnog, otvorenog političkog procesa na nivou EU koji bi vodile demokratske predstavničke institucije, a time i evropski narodi. Međutim, bez ovakvog procesa, ne samo da građani nemaju upliva u donošenju odluka, već nema ni javnog prostora u kojem bi se razmatrale političke alternative. Otuda *Fiscal Compact*-u i instrumentima 'špašavanja' nedostaje demokratski legitimitet. Jedna od posledica ovakvog razvoja u EU bila je i ta da su građani neuobičajeno često u poslednjih par godina glasali protiv aktuelnih vlada, iskazujući na taj način ozbiljno nezadovoljstvo svojim vladama koje su se pokazale nemoćne u odnosu na EU i njene tehnokrate. Na talasu nezadovoljstva Evropskom unijom došlo je do rasta podrške partijama krajnje desnice, na primer Partiji za slobodu Gerta Vilderse u Holandiji, Zlatna zora u Grčkoj ili Nacionalnom frontu u Francuskoj.<sup>23</sup> Očigledno je široko rasprostranjeno nezadovoljstvo načinom na koji se razvija demokratija kako u zemljama članicama, tako i na nivou EU. Stiče se utisak da nacionalne vlade ne nastoje više da ostvare svoja izborna obećanja, već samo da sprovode odluke donete na nivou EU, bilo u Evropskom savetu ili užim telima, kao što je evrogrupa, ili još užim grupama kao što je Frankfurtska grupa, dovodeći do toga da pitanje izbora postaje gotovo irelevantno? Da li se došlo u situaciju da nacionalne vlade, bez obzira da li su sa desnice ili levice, nemaju nikakvog izbora oko ključnih politika? Postavlja se pitanje da li je jedan od osnovnih elemenata demokratije – demokratske partije koje se bore za vlast *nudeći političke alternative*, potpuno skrajnut diktatom tržišta? Priklanja se depolitizovanom i tehnokratskom modelu upravljanja umesto da se o politikama odlučuje u nacionalnim parlamentima i to u trenutku kada se odlučuje o budućnosti središnje parlamentarne nadležnosti – budžetske.<sup>24</sup> Odgovor EU na krizu smanjuje kontrolu parlamenata nad fiskalnom politikom, kontrolu koja predstavlja

---

22 Jürgen Habermas, "Democracy, Solidarity and the European Crisis", Lecture delivered by Professor Jürgen Habermas on 26 April 2013 in Leuven, <http://www.kuleuven.be/comunicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/en/democracy-solidarity-and-the-european-crisis> (Pristupljeno 25. septembra 2013)

23 Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", UCL European Institute Working Paper No 4/2012, p. 7.

24 Sandra Kröger (ed.), op. cit., p. 6.

jednu od poluga vlasti parlamenata.<sup>25</sup> Na taj način se dodatno pogoršava jedan od problema evropske integracije – marginalizacija nacionalnih parlamenata. Odsustvo političkih alternativa stvara klimu u kojoj građani imaju osećaj da ne mogu da promene pravac politike, a što, kako kaže Majkl Šeklton (Michael Shackleton), zadire u srž demokratskog predstavljanja koje mora da omogući, sa jedne strane, da biračko telo može da izabere između različitih opcija, a potom da izbor koji su učinili glasačima omogući da promene politički kurs – ako toga nema, obesmišljava se pristanak na političke odluke.<sup>26</sup>

Olaf Krame ističe da su u odgovoru na krizu evropski lideri zastupali primat 'evropskog interesa' kako bi sačuvali stabilnost zajedničke valute i na taj način je smanjen manevarski prostor na nacionalnom nivou. U središtu novog sistema je uslovljavanje. Do izbijanja ove krize, javnost je prihvatila stav da su nametnuta ograničenja opravdana percipiranim i stvarnim koristima od pripadanja EMU. Sada je, međutim, došlo do bitnog zaokreta u vođenju demokratske politike: javno osporavanje je moralo da bude žrtvovano za zajedničko dobro (evro), definisano od strane spoljnih aktera. Drugim rečima, ESM postaje kamen temeljac ekonomskog upravljanja u EU, gde se prostor diskrecionog odlučivanja udaljava od tradicionalnog shvatanja politike, a približava sveobuhvatnoj transnacionalnoj koordinaciji, uključujući i snažan tehnokratski nadzor. I način na koji je sada pružana finansijska pomoć pogođenim zemljama i ovaj ojačani 'režim uslovljavanja' će ostaviti dubokog traga na evropsku demokratiju. Otvoreno je pitanje da li će evropski građani ovu novonametnutu disciplinu na kraju posmatrati kao primerenu zahtevima i koristima od monetarne unije.<sup>27</sup>

Analizirajući aktuelnu krizu, profesor Jirgen Habermas podseća da EU svoje postojanje duguje naporima političkih elita koje su mogle da računaju na pasivni pristanak svojih manje ili više ravnodušnih populacija, sve dok su narodi mogli da smatraju da je Unija i u njihovom ekonomskom interesu. Unija je u očima građana legitimizovala sebe pre svega preko svojih rezultata a ne toliko na osnovu činjenice da je ispunjavala političku volju građana. ECB, Komisija, Evropski sud pravde decenijama su najdublje uticali na svakodnevni život evropskih građana, iako su te institucije najmanje predmet demokratske kontrole. Evropski savet, koji je energično preuzeo inicijativu tokom sadašnje krize, sastavljen je od šefova vlada čija je uloga, u očima građana, da zastupaju

---

25 Ian Cooper, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., p. 28.

26 Michael Shackleton, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., p. 92.

27 Olaf Cramme, "The changing space for EU politics: Democracy and ideology in times of crisis", Policy Network Paper, London, October 2011, pp. 7–8.

nacionalne interese u dalekom Briselu. Najzad, bar je Evropski parlament (EP) trebalo da predstavlja most između političkog sukobljavanja mišljenja u nacionalnim arenama i odluka donetih u Briselu – ali taj most je, kako kaže Habermas, gotovo bez saobraćaja. Tako, do današnjeg dana ostaje jaz na evropskom nivou između mišljenja građana i uobličavanja političke volje, na jednoj strani, i politika koje se usvajaju da reše preteće probleme, na drugoj. Ono što danas ujedinjuje evropske građane jesu evroskeptični stavovi koji su postali izraženiji u svim zemljama članicama tokom krize, iako u svakoj zemlji iz drugačijih razloga. Ovaj trend iziskuje da bude važna politička činjenica koju bi političke elite trebalo da uzmu u obzir; ali, ističe Habermas, rastući otpor nije presudan za sadašnji kurs političkog odlučivanja u EU, koje je sasvim odvojeno od nacionalnih arena.<sup>28</sup>

Kako ukazuje Olaf Krame (Olaf Cramme), rastuća moć nepolitičkih aktera, kao što su Evropski sud pravde ili Evropska centralna banka, i poznate slabosti EP odlikavaju zabrinjavajuće stanje odgovornosti i predstavljanja u poslovima EU, dok se 'permisivni konsenzus' ubrzano ruši. U prošlosti, uprkos protivrečnostima i dovođenjima u pitanje, sve dok je EU mogla da se osloni na *output* dimenziju svog legitimiteta, i sve dok se smatralo da ispunjava ključni zadatak obezbeđivanja prosperiteta u svojim državama članicama, EU je uspevala da ostavi po strani ozbiljnu zabrinutost o njenim demokratskim standardima. Izbijanje krize evrozona dovelo je u pitanje ovu pretpostavku. Pojavile su se ozbiljne sumnje da li EU može da rešava velika društveno-ekonomska pitanja.<sup>29</sup> Dario Kastiljone (Dario Castiglione) upozorava da je od ključne važnosti za EU da pronade način za uobličavanje javnog interesa. Grejem Karter (Graeme Carter), Tatjana Evas (Tatjana Evas), Sandra Kreger (Sandra Kröger) i drugi<sup>30</sup> ukazuju da je to ključno pitanje ne samo za EU, već i za stanje predstavničke demokratije u zemljama članicama. Pad poverenja u institucije i šire u sposobnost država da rešavaju probleme otkrivaju jaz između očekivanja građana i mogućnosti izabranih predstavnika da odgovore. U pogledu same EU taj problem je još izraženiji, što zbog slabosti evropskog javnog prostora<sup>31</sup>, što zbog

---

28 Jürgen Habermas, "Democracy, Solidarity and the European Crisis", op. cit.

29 Olaf Cramme, "The changing space for EU politics: Democracy and ideology in times of crisis", op. cit., pp. 4–5.

30 Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., p. 8.

31 John Erik Fossum, Alessandro Mulieri, Anne Rasmussen, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., pp. 34–37, 63–66, 75–78.



toga što partije – i evropske i nacionalne – ne deluju kao veza između građana i donosilaca odluka.<sup>32</sup>

Istraživanja o indirektnom predstavljanju razmatrala su kako i u kojoj meri je lepeza političkih mišljenja javnosti pretočena u parlamentarnu zastupljenost. Kada je reč o EP, ova istraživanja su se u velikoj meri bavila bilo izborima za EP<sup>33</sup>, bilo percepcijama predstavničke uloge<sup>34</sup>, ili socijalnim karakteristikama predstavnika<sup>35</sup>. Najveći broj tih istraživanja došao je do zaključka da predstavljanje u EP funkcioniše u najmanju ruku umereno, predstavnici u EP imaju po specifičnim pitanjima politika različite preferencije nego njihovi birači, a EP je u celini socijalno prilično nereprezentativan.<sup>36</sup> Studija evropske reprezentativnosti, koju su uradili Herman Šmit (Herrmann Schmitt) i Žak Tomasen (Jacques Thomassen), istraživala je efektivnost predstavljanja kako na nacionalnom, tako i nivou EU, i to polazeći od kriterijuma zasnovanih na modelu odgovorne partije.<sup>37</sup> Ova studija je pokazala da glasači imaju političke preferencije i da

- 
- 32 John Erik Fossum, Anne Rasmussen, Carina Sprungk, Nadia Urbinati, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., pp. 34–37, 75–78, 98–100, 106–111.
- 33 Till Weber, "Campaign Effects and Second-Order Cycles: A Top-Down Approach to European Parliament Elections", *European Union Politics* 2007, Vol. 8 (4), pp. 510–511; Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op. cit.; Shaun Bowler and David Farrell, "Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impact of European Parliament Electoral Systems upon Legislator – Voter Relationships", *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31(1): 45–69; Clifford Carrubba, "The Electoral Connection in European Union Politics", *Journal of Politics*, 2001, 63(1): 141.
- 34 Jacques Thomassen and Herrmann Schmitt, "Policy Representation", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 165–84; Richard Katz, "Representational Roles", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 211–26; Michael Marsh and Bernhard Wessels, "Territorial Representation", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 227–41; Herrmann Schmitt and Jacques Thomassen, "Dynamic Representation: The Case of European Integration", *European Union Politics*, 2000, 1(3): 318–39.
- 35 Pippa Norris and Mark Franklin, "Social Representation", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 185–21.
- 36 Pierre Hausemer, "Participation and Political Competition in Committee Report Allocation: Under What Conditions Do MEPs Represent Their Constituents?", *European Union Politics* 7, 4 (2006) 505–530, p. 507.
- 37 Ovaj model podrazumeva da postoje partije koje se međusobno takmiče; da glasači imaju političke preferencije i da korektno sagledavaju političke opcije koje se nude; i najzad, da glasači svoj izbor zasnivaju na tim preferencijama. Kada su ovi uslovi ispunjeni, proces političkog predstavljanja treba da dovede do poklapanja preferencija građana koji su glasali za određenu partiju i politike koju vodi partijska elita. Hermann Schmitt and Jacques Thomassen, "Dynamic Representation: The Case of European Integration", op. cit.

prepoznaju stavove političkih partija, ali samo u najopštijim dimenzijama. Stoga se opredeljuju na liniji levica / desnica, dok su konkretne javne politike koje se vode na nivou EU uglavnom bez značaja za glasače na izborima. Kao posledica toga, političko predstavljanje u EU funkcioniše dobro kada je reč o opštim političkim pitanjima, dok je po pitanju vođenja konkretnih politika u EU izuzetno siromašno. Istovremeno, političke elite, i na nivou EU, i, što je takođe vrlo važno, nacionalne politike, vrlo su svesne i obaveštene o politikama EU, za razliku od svojih glasača.<sup>38</sup> Velika finansijska kriza je, međutim, dovela do politizacije procesa evropskih integracija, a stroge mere štednje koje EU nameće postale su dominantna tema nacionalnih politika. Ostaje pitanje kako će se to odraziti na sastav Evropskog parlamenta na sledećim izborima 2014. godine. S obzirom na krupne promene u procesu upravljanja u EU, kakve je donela finansijska kriza, i povećanu pažnju javnosti, usmerenu na evropski sistem odlučivanja, postavlja se pitanje da li će političke partije zauzeti ovaj novi prostor politike EU pružajući ozbiljne izbore u pogledu evropske integracije. Bilo bi za očekivati da evropartije zauzmu ovaj prostor, pogotovo ako se ima u vidu njihov, formalno gledano, znatan potencijal.<sup>39</sup>

Kada je reč o predstavljanju država u Savetu, problemi u procesu upravljanja objašnjavaju se asimetrijom između domašaja demokratskog mandata svake pojedinačne države članice i sveobuhvatnog domašaja nadležnosti koju vrše sve zemlje članice zajedno. Kako građani to vide, njihovu sudbinu određuju strane vlade koje predstavljaju interese drugih nacija, a ne vlada koja je obavezana samo njihovim demokratskim glasanjem. Ovaj deficit odgovornosti je dalje pojačan činjenicom da se pregovori u Evropskom savetu vode mimo očiju javnosti.<sup>40</sup>

---

38 Hermann Schmitt and Jacques Thomassen, "Dynamic Representation: The Case of European Integration", op. cit., p. 21.

39 Evropartije su federacije nacionalnih partija koje su organizovane po političkim porodicama u socijaliste, demohrišćane/konzervativce, liberale i zelene. Kao i nacionalne partije koje ih čine, evropartije imaju svoju sopstvenu administrativnu organizaciju, budžet i sekretarijat. Sastanci partijskih lidera – koji uključuju lidere partija, evropske komesare i šefove partijskih grupa u Evropskom parlamentu – pomažu koordinaciju stavova i predloga u različitim institucijama EU. Evropartije javno objavljuju svoje stavove u manifestima koji se usvajaju neposredno pred izbore za EP. Da evropartije imaju poluge potencijalne moći potvrdila je i studija koju su sproveli Metju Gejbel (Matthew Gabel) i Sajmon Hiks (Simon Hix) proučavajući delovanje evropartija u periodu od 1979. do 1999. godine. Ove četiri evropartije dominirale su politikom na nacionalnom i evropskom nivou, obezbeđivale podršku preko 75% glasača i kontrolisale više od 80% mesta u EP, 100% evropskih komesara, preko 90% premijera u EU i više od 85% partija koje čine vlade. Matthew Gabel, Simon Hix, "Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979–1999", *Comparative Political Studies*, Vol 35 No 8, October 2002, p. 936.

40 Jürgen Habermas, "Democracy, Solidarity and the European Crisis", op. cit.

Ričard Belami (Richard Bellamy) ističe da je jedan od problema i u tome da građani nemaju osećaj da su oni ti koji ovlašćuju svoje različite predstavnike da ih predstavljaju u evropskim poslovima, niti da ti predstavnici njima polažu račune za ono što rade. Emanuel Sigalas (Emmanuel Sigalas) to označava kao odsustvo „izborne veze između građana i donosioca političkih odluka”, te otuda imamo, kako to definiše Nikoleta Jordanova (Nikoleta Yordanova), „prekid veze između preferencija evropskih građana i odluka na nivou EU”.<sup>41</sup> Pored toga, Belami ističe da su uspeh EU i njena popularnost ležali u jačanju uzajamnog poštovanja između zemalja ugovornica, obezbeđujući da sve budu tretirane sa uvažavanjem, bez obzira na veličinu, i usvajajući politike koje su imale za cilj da izbegnu diskriminaciju između zemalja i njihovih građana, omogućujući im da izvuku maksimalne koristi iz određenih kolektivnih dobara. Sada se postavlja pitanje da li neke zemlje dominiraju drugima, namećući im politike koje će ih učiniti još slabijima, umesto da sve zemlje budu jednake na isti način kao što svi građani treba da budu jednaki u političkom procesu.<sup>42</sup>

Imajući sve ovo u vidu, ne iznenađuju razmere pada popularnosti EU u očima njenih građana: prema podacima Eurobarometra, od maja 2007. do novembra 2012. godine značajno je porastao broj građana koji nemaju poverenja u EU i to u najmnogoljudnijim zemljama, koje zajedno imaju oko 350 od ukupno 500 miliona stanovnika EU: sa 18 na 42% u Poljskoj, sa 28 na 53% u Italiji, sa 41 na 56% u Francuskoj, sa 36 na 59% u Nemačkoj, sa 49 na 69% u Velikoj Britaniji i sa 23 na čak 72% u Španiji.<sup>43</sup> Upadljivo je da četiri najveće zemlje evrozone danas beleže niži nivo poverenja u institucije EU nego što je to bio slučaj u Britaniji, tradicionalno najvećem evroskeptiku, 2007. godine.

## Zaključak

Džon Erik Fossum (John Erik Fossum) ističe tri strukturna problema koja su uvećana u aktuelnoj krizi. Prvi je konstitutivni. Ambivalentnost konstitutivnog statusa EU i priroda njene političke zajednice vodi u nesigurnost u pogledu statusa demokratije, uključujući predstavničku demokratiju, koja zahteva adekvatno konstitutivno utemeljenje. Predstavnička demokratija mora biti utemeljena u demokratskom konstitucionalizmu koji objašnjava i opravdava

---

41 Sandra Kröger (ed.), „Interdisciplinary views on political representation in the EU”, op. cit., p. 9.

42 Richard Bellamy, in: Sandra Kröger (ed.), „Interdisciplinary views on political representation in the EU”, op. cit., pp. 18–20.

43 Jose Ignacio Torreblanca and Mark Leonard, „The Continent Wide Rise of Euroscepticism”, ECFR Policy Memo, May 2013; Ian Traynor, „Crisis for Europe as trust hits record low”, *The Guardian*, 24 April 2013.

osnovne principe zajednice. Evropski građani trenutno nemaju jasno definisan i institucionalno uobličen demokratski konstitucionalizam koji bi im dao jasno uverenje da su autori odluka koje se na njih odnose. Drugi problem je institucionalno-proceduralni. U EU dominiraju izvršna vlast i tehnokratija, a EP nema uticaja na niz pitanja o kojima se odlučuje na nivou EU. Treći problem se tiče nedostatka funkcionalne evropske javne sfere i partijske strukture, koje bi omogućile komunikaciju i kanalisanje zahteva građana u sistem EU. Kriza je pogoršala konstitutivni problem na taj način što su lideri EU, tražeći odgovore na krizu, odlučili da zaobiđu postojeći ugovorni okvir EU. Pravi konstitutivni odgovor zahtevao bi izmene ugovora, a ne njegovo zaobilazanje. Institucionalni problem je pogoršan utoliko što većina aranžmana (npr. evropski semestar) zaobilazi nacionalne parlamente ili, u najmanju ruku, slabi njihovu ulogu, a isto važi i za EP. Kada je reč o javnoj sferi, kriza je politizovala proces integracije, što može ojačati populizam koji dalje može oslabiti demokratske aranžmane, dovodeći do „otrovne smeše populizma i tehnokratije”.<sup>44</sup>

Najveći izazov za demokratsko predstavljanje na nivou EU je učiniti ga svrsishodnim u očima evropskih građana, uspostaviti vezu između preferencija građana i odluka na nivou EU. Sadašnji složeni sistem na više nivoa, posebni izborni ciklusi u zemljama članicama, odsustvo izborne veze između birača i donosioca političkih odluka u sistemu sa toliko nivoa odlučivanja, predstavljaju ozbiljne prepreke na tom putu. Finansijska kriza je ove prepreke pogoršala budući da su značajne odluke donošene od strane 'jezgra' moćnih zemalja članica izvan komunitarnog okvira. „Neformalizacija i dekolektivizacija donošenja odluka zarad efikasnosti su postali privlačni u EU, ostavljajući većini političkih predstavnika samo mogućnost da potvrde već donete odluke u čijem uobličavanju nisu učestvovali.”<sup>45</sup> Sve šire korišćenje odlučivanja po ubrzanoj proceduri van formalnog institucionalnog sistema dodatno otežava građanima da vrše kontrolu nad donosiocima odluka – nije uvek transparentno koje su stavove zauzimali različiti akteri, koja je bila njihova pregovaračka moć u zastupanju tih stavova, na osnovu čega su pristajali na kompromis, itd.

Strukture odlučivanja u EU su na više načina ojačale i nacionalne izvršne vlasti i donosiocima odluka u EU, kao što su Evropska komisija ili Evropski sud pravde, tako da su umanjile mogućnost i za parlamente i za političke stranke da izraze neslaganje i vrše kontrolu nad politikama koje se usvajaju u EU. Sa jedne strane, odluke koje se donose u EU postale su bilo *de facto* ili *de jure* izvan debate

---

44 John Erik Fossum, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., p. 35.

45 Nikoleta Yordanova, in: Sandra Kröger (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", op. cit., p. 115.

ili osporavanja. Sa druge strane, a delimično i kao posledica umanjenog prostora za debatu o evropskim pitanjima, efektivna kontrola postaje sve teža. Ne samo da su nadležnosti u određenim oblastima javnih politika prenete na nivo EU, već postaje sve teže tražiti odgovornost nacionalnih aktera za njihovo delovanje na nivou EU. Bilo da preciznih informacija o njihovom delovanju nema, ili da je njihova moć ograničena primenom kvalifikovane većine u odlučivanju. I najzad, političke partije nisu spremne ili voljne da krenu u politizaciju evropske integracije, čime sprečavaju javno neslaganje i vršenje efektivne kontrole. Posledica je da građani ne mogu biti adekvatno predstavljeni u poslovima EU. To je naročito zabrinjavajuće kada je reč o izražavanju neslaganja sa politikama EU. Ako građani ne mogu da traže odgovornost svojih vlada i predstavnika za politike EU, zato što su one uklonjene iz političke debate i depolitizovane, ako ne mogu da organizuju opoziciju u političkom sistemu, pre svega preko partija, oni se onda okreću ekstremnoj desnici i evroskeptičnim partijama.<sup>46</sup>

Kako kaže Habermas, ako se ekonomska prinuda tržišta srećno sretne sa fleksibilnošću slobodno lebdeće evropske tehnokratije, javlja se neposredna opasnost od postepenog procesa ujedinjenja koji je planiran ZA, ali ne voljom naroda, pre nego što bude ostvaren proklamovani cilj promene odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Kada je odvojeno od demokratski usvojenih zakona i bez pritiskajuće dinamike mobilisane političke javne sfere i civilnog društva, političkom upravljanju nedostaju impulsi i snaga da obuzda i preusmeri profitno orijentisane imperativne kapitala u društveno prihvatljive tokove. Tehnokratija bez demokratskih korena ne bi imala motivaciju da da dovoljnu težinu zahtevima izbornog tela za pravednom distribucijom prihoda i vlasništva, bezbednosti, javnih usluga i kolektivnih dobara kada oni dođu u sukob sa zahtevima za konkurentnošću i ekonomskim rastom. EU se, kaže Habermas, našla zarobljena u dilemi između, sa jedne strane, ekonomskih politika koje su potrebne da se očuva evro i, sa druge, političkih koraka ka tešnjoj integraciji. U ovakvoj tehnokratskoj dinamici, EU bi se približila sumnjivom idealu tržištu prilagođene demokratije, koja bi još bespomoćnije bila izložena imperativima tržišta jer joj nedostaje usidrenje u političko društvo. Nadzorni kapaciteti koji sada nedostaju, iako su funkcionalno neophodni za svaku monetarnu uniju, mogu i treba da budu centralizovani samo u okviru jednako nadnacionalne i demokratske političke zajednice.<sup>47</sup>

---

46 Richard Bellamy and Sandra Kröger, "Europe Hits Home – the Domestic deficits of Representative Democracy in EU Affairs", UCL European Institute Working Paper No 2/2011, pp. 15–16.

47 *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lecture delivered by Professor Jürgen Habermas on 26 April 2013 in Leuven, <http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/en/democracy-solidarity-and-the-european-crisis>

## Literatura

- Bellamy, Richard and Kröger, Sandra, "Europe Hits Home – the Domestic deficits of Representative Democracy in EU Affairs", UCL European Institute Working Paper No 2/2011.
- Bowler, Shaun and Farrell, David, "Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impact of European Parliament Electoral Systems upon Legislator – Voter Relationships", *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31(1): 45–69.
- Carrubba, Clifford, "The Electoral Connection in European Union Politics", *Journal of Politics*, 2001, 63(1): 141–58.
- Cisotta, Roberto, "What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?", IAI Working Papers 13|24 – July 2013.
- Cramme, Olaf, "The changing space for EU politics: Democracy and ideology in times of crisis", Policy Network Paper, London, October 2011.
- European Commission, Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, European Economy 7/2009.
- European Parliament, How effective and legitimate is European Semester? Increasing the role of the European Parliament, ECON, 2011.
- Gabel, Matthew, Hix, Simon, "Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979–1999", *Comparative Political Studies*, Vol 35, No 8, October 2002, 934–964.
- Habermas, Jürgen, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lecture delivered by Professor Jürgen Habermas on 26 April 2013 in Leuven, <http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/en/democracy-solidarity-and-the-european-crisis>
- Hausemer, Pierre, "Participation and Political Competition in Committee Report Allocation: Under What Conditions Do MEPs Represent Their Constituents?", *European Union Politics* 7, 4 (2006): 505–530.
- Hix, Simon, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2007.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Wilson, Carole J., "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?", *Comparative Political Studies*, Vol 35 No 8, October 2002, pp. 965–989.
- Hughes, Kirsty, "European Politics and the Euro Crisis: Ten Failures", *Friends of Europe Policy Paper*, 2011.
- Katz, Richard, "Representational Roles", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 211–26.
- Kovačević, Maja, „Diferencirana integracija i kriza ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova”, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147–159.

- Kröger, Sandra (ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", UCL European Institute Working Paper No 4/2012.
- Ladrech, Robert, "Europeanisation and Political Parties: Towards a Framework for Analysis", Keele European Parties Research Unit (KEPRU), KEPRU Working Paper 7, 2001.
- Laffan, Brigid, "European Union and Euro zone: How to coexist?", Paper prepared for conference on "Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?", EUI Florence, April 26, 2012, p. 5. Dostupno na adresi: [www.eui.eu/Documents/Departments-Centres/Economics/Researchandteaching/Conferences/PresentationLaffan.pdf](http://www.eui.eu/Documents/Departments-Centres/Economics/Researchandteaching/Conferences/PresentationLaffan.pdf)
- Majone, Giandomenico, "Monetary Union and the Politicization of Europe", Keynote speech at the Euroacademia International Conference "The European Union and the Politicization of Europe", Vienna, 8–10 December 2011, p. 17. Dostupno na adresi: <http://euroacademia.eu/presentation/monetary-union-and-the-politicization-of-europe/>
- Maduro, Miguel Poiars, "A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice", RSCAS Policy Papers 2012/11, 2012.
- Marks, Gary and Steenbergen, Marco, "Understanding political contestation in the EU", *Comparative Political Studies*, Vol 35, No 8, October 2002, p. 879–892, 889–890.
- Marsh, Michael and Wessels, Bernhard, "Territorial Representation", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 227–41.
- Mayoral, Juan, "Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU", Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2011.
- Norris, Pippa and Franklin, Mark, "Social Representation", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 185–21.
- Puglisi, Laura, "European party landscape in transition", Deutsche Bank Research Briefing, November 14, 2012.
- Samardžić, Slobodan, Radić Milosavljević, Ivana (ur.), *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013.
- Schmitt, Hermann and Jacques, Thomassen, "Dynamic Representation: The Case of European Integration", *European Union Politics*, 2000, 1(3): 318–39.
- Statham, Paul and Trenz, Hans-Jörg, "The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone Crisis Nightmares", ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, 2011.
- Thomassen, Jacques and Schmitt, Herrmann, "Policy Representation", *European Journal of Political Research*, 1997, 32: 165–84.
- Torreblanca, Jose Ignacio and Leonard, Mark, "The Continent Wide Rise of Euroscepticism", ECFR Policy Memo, May 2013.
- Weber, Till, "Campaign Effects and Second-Order Cycles: A Top-Down Approach to European Parliament Elections", *European Union Politics* 2007, Vol 8 (4), p. 510–511.





**Zoran Čupić**

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka  
zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs

## **GRAĐANSTVO EU I EVROPSKE STRANKE – ALLER-RETOUR<sup>1</sup>**

*Apstrakt.* Ugovor o Evropskoj uniji ističe da je zadatak političkih stranaka na evropskom nivou da doprinose formiranju evropske političke svesti i izražavanju volje građana Unije te je, stoga, razvoj predstavničke demokratije u najboljem interesu njenih građana. U tom smislu, evropske transnacionalne stranke su ključ uspešne artikulacije njihovih glasova na nivou EU. Ovaj rad se bavi analizom datih mogućnosti, ali i prepreka koje bitno utiču na šire i efikasnije uključivanje evropskih stranaka u „premošćavanje” praznine između dva nivoa politike – nacionalnog i evropskog. To je značajno jer se u evropskim strankama vide značajni instrumenti generisanja transnacionalne javne debate širom Unije, što bi bio značajan podstrek za formiranje evropskog javnog mnjenja.

*Ključne reči:* predstavnička demokratija, Evropski parlament, evropske političke stranke, demokratski deficit, evropski građani, evropski izbori

*Abstract.* The Treaty on European Union states that political parties at European level contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union. Therefore, it is in the interests of the citizens of the European Union that European representative democracy can prosper. In that context transnational European political parties are key to articulating the voices of the citizens at European level. This paper deals with possibilities but also with main obstacles to prevent greater and more effective involvement of European political parties in bridging the gap between national and EU politics. European political parties are seen as instruments of generating transnational public debates across Europe and encouraging the emergence of European public sphere.

---

1 *aller-retour* – tamo i nazad.

*Key words:* representative democracy, European Parliament, European political parties, democratic deficit, European citizens, European elections

## Uvod

Priroda i karakter Evropske unije bili su i ostali plodno tlo za brojne akademske rasprave i različita teorijska uopštavanja. Među brojnim određenjima Unije posebno se izdvaja njena pozitivno-negativna odrednica – *politički sistem ali ne i država*.<sup>2</sup> U tom smislu, ona je specifična politička zajednica koja, iako bez jednog od ključnih obeležja države – monopola nad zakonitom upotrebom prinude, poseduje čitav sistem institucija i procedura, od kojih svaka ima svoj „sopstveni mehanizam legitimacije”.<sup>3</sup> Stupanje na snagu Ugovora iz Maastrichta, koji je ugradnjom dva nova „stuba” (oblast spoljne politike i unutrašnjih poslova) zagazio u, do tada, isključivi zabran nacionalnih država, na velika vrata uvodi **pitanje demokratskog kvaliteta** tog i takvog sistema. To pitanje umnogome je pojačano činjenicom da se period, u kome je navedeni ugovor stupio na snagu, može označiti kao definitivan kraj tzv. „permissivnog konsenzusa” kao izraza podrške građana Unije evropskoj integraciji. Naime, još od 80-ih godina XX veka, nad EZ nadvijao se „bank demokratskog deficita”, o kome se, doduše, najviše polemizalo unutar pojedinih akademskih krugova, mada je bilo naznaka da i najbrojniji učesnici evropskog eksperimenta, građani, sve češće, postavljaju slična pitanja.<sup>4</sup> U tom kontekstu treba posmatrati i razloge za uvođenje koncepta „građanstva EU”, kao očitog pokušaja da se stvore početni uslovi za formiranje „nacionalnog građanstva” koje bi bilo izraz značajnog demokratskog kvaliteta EU.

- 2 Referišući na četiri glavna elementa demokratskih političkih sistema, koja su izveli Gabriel Almond i Dejvid Iston: stabilne i jasno definisane institucije koje služe za kolektivno donošenje odluka, nastojanje građana i društvenih grupa da ostvare svoje interese preko sistema, kolektivne odluke i neprestana interakcija između političkih ishoda, novih zahteva ka sistemu, novih odluka, itd. Sajmon Hiks objašnjava kako Evropska unija može da bude politički sistem a ne mora da bude država. Za šire objašnjenje videti: Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 23–34.
- 3 Lord Christopher and Magnette Paul, “E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 42, No 1, 2004, pp. 183–202.
- 4 Rasprava o demokratskom deficitu dobijala je na svom zamahu od sredine do kraja osamdesetih godina prošlog veka. „Demokratski deficit” EU sadrži pet osnovnih tvrdnji: **uvećana moć izvršne vlasti – umanjena kontrola nacionalnih parlamenata; evropski parlament je suviše slab; nema „evropskih” izbora; Evropska unija je predaleko; neprincipijelna raznolikost u kreiranju javnih politika**. S druge strane, jedan od najistaknutijih oponenta teorije „demokratskog deficita”, Majone, tvrdi da je EU pre svega regulatorna tvorevina, pa se, prema tome, ne bavi redistributivnim politikama ili onima koji se zanimaju za raspodelu vrednosti. Problem EU je, po njemu, u „krizi kredibiliteta” i „nedostatku legitimizacije”. Sajmon Hiks, navedeno delo, str. 177–178.

Posebno mesto na neizvesnom i dugotrajnom putu izgradnje Evropske unije kao demokratske zajednice pripada političkim strankama koje su još od vremena Ernsta Hasa viđene kao glavni nosilac i pokretač integracionih procesa. U skladu s tim, tema našeg rada je uloga *evropskih stranaka*, tačnije stranaka koje (bi trebalo da) deluju na nivou Evropske unije, u političkom predstavljanju njenih građana.<sup>5</sup>

## Evropske stranke – izazovi demokratskog predstavljanja

U raspravama o modernoj demokratiji kao njen osnov uzimaju se principi političkog predstavljanja, pri čemu se obično u fokusu analize nalaze parlamentarni izbori na kojima građani izabranim predstavnicima poveravaju rukovođenje javnim poslovima. Pošto je nacionalna država *locus* demokratije, a Evropska unija nije država, često se mogu čuti pitanja koliko je opravdano i, u krajnjem slučaju, neophodno insistirati na utvrđivanju demokratske težine projekta evropske integracije. Smatramo da je odgovor na ovo pitanje pozitivan, iz najmanje dva razloga.

**Prvi** je formalne prirode i leži u odredbama samog Ugovora iz Lisabona.<sup>6</sup>

Naime, u **Naslovu II – Odredbe o demokratskim principima (član 10)**, jasno je izražena namera EU da se razvija i funkcioniše kao predstavnička demokratija:

1. Funkcionisanje Unije biće zasnovano na predstavničkoj demokratiji.
2. Na nivou Unije građani su direktno predstavljeni u Evropskom parlamentu. Države članice su predstavljene u Evropskom savetu preko svojih šefova država ili vlada, i u Savetu preko svojih vlada, odgovornih nacionalnim parlamentima ili svojim građanima.
3. Svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije. Odluke treba da se donose što je moguće otvorenije i bliže građanima.
4. **Političke stranke na evropskom nivou doprinose formiranju evropske političke svesti i izražavanju volje građana Unije.**

Ono što prvo pada u oči je da najviši akt Unije predviđa postojanje dva nivoa predstavljanja: **nadnacionalni**, posredstvom Evropskog parlamenta, i

---

5 U radu koristimo termin *evropske stranke*, mada se u literaturi ravnopravno koriste i termini: *transnacionalne stranačke federacije*, *evrostranke*, i sl.

6 *Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union as amended by the Treaty of Lisbon* (2007), Third edition, Foundation for EU democracy, 2009.

**međudržavni**, kroz nacionalne sisteme predstavljanja. Pitanje odgovornosti postavljeno je asimetrično, tako da predstavnici država članica u Evropskom savetu i Savetu odgovaraju isključivo svojim nacionalnim parlamentima ili svojim građanima, dok se odgovornost ovih organa, kao institucija Unije, ne predviđa. Zato su potpuno u pravu oni teoretičari koji tvrde da je ovde na delu odvajanje političkog predstavljanja, s jedne, i vladanja, s druge strane. To je u potpunoj suprotnosti sa tradicijom evropskog shvatanja predstavljanja i vladanja, gde se vlada javlja u obliku stranačke vlade, a predstavnička demokratija funkcioniše kao stranačka demokratija.<sup>7</sup>

**Drugi** razlog je krajnje suštinski i odnosi se na očigledne i značajne promene u samoj praksi političkog predstavljanja. S tim u vezi sve češće se mogu čuti argumentovana mišljenja koja o političkom predstavljanju govore kao o *Abilovoj peti* liberalne demokratije. Pojavom snažnih „transnacionalnih igrača”, među koje svakako ubrajamo i Evropsku uniju, još više se zaoštava to pitanje. Postalo je očigledno da transnacionalni akteri, pod izgovorom funkcionalne efikasnosti, prilikom donošenja odluka sve više teže da zaobiđu tradicionalne institucije predstavničke demokratije. To se ogleda u činjenici da se oblikovanje sve većeg broja odluka, i na nacionalnom i na transnacionalnom nivou, povećava ekspertskim i specijalizovanim telima čiji je demokratski mandat krajnje upitan. Pored toga, izuzetno razvijen i efikasan sistem lobiranja, naročito na nivou Evropske unije, još više usložnjava problem političkog predstavljanja i dovodi u pitanje sistem klasičnog, parlamentarnog predstavljanja. U takvoj situaciji sasvim je razumljivo da i građani, svesni da sve više gube kontrolu nad donošenjem odluka koje ih direktno pogađaju, pribegavaju formiranju različitih interesnih grupa za koje smatraju da će moći uspešno da zastupaju njihove zahteve i interese. Ovakva reakcija je potpuno razumljiva i opravdana, posebno u slučaju građana Evropske unije, jer od svih usvojenih propisa, koji se tiču njihovog svakodnevnog života, više od pedeset procenata stiže iz Brisela.

U uslovima egzistencijalne krize u kojoj se Evropska unija nalazi poslednjih godina, pitanje demokratije postaje jedno od pitanja prvog reda. Na delu je potpuni disbalans među institucijama Unije, uz monopol Evropskog saveta na sve odluke koje se odnose na krizu u evrozoni. Da je situacija, sa stanovišta demokratskog predstavljanja, zaista alarmantna govori i činjenica da je međudržavno odlučivanje izuzetno opterećeno činjenicom da se nacionalni interes pojedinih zemalja (ili možda samo jedne) ističe u prvi plan. Evropski parlament, kao institucija sa „izvornim legitimitetom”, potpuno je na marginama odlučivanja i gotovo i da ne raspravlja o pitanjima vezanim za upravljanje krizom.

---

7 Mair Peter and Thomassen Jacques, "Political representation and government in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol 17, No 1, 2010, p. 3–5.

Koliko god poduhvat utvrđivanja demokratskog kvaliteta evropske integracije bio zamašan i zahtevan, ne treba gubiti iz vida činjenicu da „Evropska unija nije nastala kao demokratski projekat”, kao i da „potreba za njenim demokratskim oblikovanjem posle određene faze razvoja nije nastala iz puke idealističke zamisli”. U svakom slučaju, „EU je svakako jedina kreacija današnjeg sveta koja je izgradila opštu sposobnost institucionalizovane kontrole procesa globalizacije. Demokratija ovde predstavlja samo jedan kvalitativan zahtev više”.<sup>8</sup>

Očito je da Evropska unija predstavlja krajnje složen sistem odlučivanja i upravljanja javnim poslovima. Srž takvog sistema čini politički proces zasnovan na međusobnom odnosu glavnih aktera evropske integracije. To je četvorougao-  
ni lanac koji čine stabilne institucije – vlade država članica – političke stranke i interesne grupe.

Političke stranke u modernim demokratskim državama igraju ključnu ulogu u artikulaciji političke volje građana i predstavljanju njihovih interesa. Njihova uloga se smatra nezaobilaznom u uspostavljanju i funkcionisanju moderne političke zajednice.<sup>9</sup> O značaju političkih stranaka govori i proces konstitucionalizacije, odmah posle Drugog svetskog rata, kada im prvo Italija, zatim Savezna republika Nemačka, a posle i većina drugih evropskih zemalja, priznaju karakter ustavne kategorije. I danas, kada je jasno da sadržina pojma politička stranka nije ista kao pre pet ili šest decenija, i kada se sve češće izražava rezerva u pogledu njihovog demokratskog kapaciteta da budu istinski predstavnici interesa građana i njihove volje, jasno je da su stranke i dalje *sine qua non* predstavničke demokratije. Dakle, pošto su demokratija, u savremenom poimanju te reči, i političke stranke neraskidivo vezane, postavlja se pitanje: **šta se dešava kada političke stranke pokušaju da se istrgnu iz tog zagrljaja i reše da napuste prirodni lokus demokratije – nacionalnu državu?**

Iako istorija političkih stranaka beleži pokušaje transnacionalnog organizovanja još krajem XIX i početkom XX veka, i to pre svega u krilu tadašnjeg

---

8 Samardžić Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? Jedinstven slučaj Evropske unije”, u: *Država i demokratija* (zbornik radova), uredio Milan Podunavac, Službeni glasnik i FPN, Beograd, 2010, str. 481, 483.

9 U literaturi se dosta pažnje posvećuje analizi funkcija savremenih političkih stranaka. Tako npr. Von Beyme govori o „ostvarivanju ciljeva, artikulaciji i objedinjavanju interesa, mobilizaciji i socijalizaciji, regrutovanju elita i formiranju vlade”; za **Blondela**, stranke su mehanizmi rešavanja konflikata, institucije unutar kojih se formulišu javne politike i glavni „rasadnik” za regrutovanje „političke klase”; **Mair** ukazuje na sledeće funkcije: integracija i mobilizacija građanstva, artikulacija i objedinjavanje interesa, formulisanje javnih politika, regrutovanje političkih lidera i nominovanje ličnosti za funkcije u vlasti, uloga u organizovanju parlamenta i vlade, i sl. Moglo bi se nabrojati još stavova različitih autora, ali jasno je da, i pored pokušaja svakog od njih da unese nešto novo, svi govore uglavnom o sličnim, ako ne i istim funkcijama.

međunarodnog radničkog pokreta, dakle u bloku levog političkog spektra, dok je takvo organizovanje konzervativaca, liberala i zelenih karakteristično za sredinu i drugu polovinu prošlog veka<sup>10</sup>, tek pojavom Evropske unije, a posebno od prvih izbora za Evropski parlament (EP), 1979. godine, može se govoriti o ozbiljnom pokušaju kako transnacionalizacije tako i supranacionalizacije u organizovanju i delovanju političkih stranaka. U tom smislu EP je jedinstven organ te vrste, bez presedana u istoriji političkog predstavljanja.

Gotovo opšteprihvaćen stav je da je politika Evropske unije stranačka u punom smislu te reči. Takav stav se objašnjava time da su „svi političari na domaćoj i evropskoj sceni svoje trenutne funkcije i karijere osvojili zahvaljujući izbornom uspehu svojih političkih stranaka. One su glavni učesnici nacionalnih izbora, izbora za Evropski parlament i referenduma. One su i ključno sredstvo povezivanja vlada i parlamenata, kao i parlamenata i birača. Na taj način obezbeđuje se neophodna veza između nacionalnih i evropske političke arene, kao i među samim institucijama EU”.<sup>11</sup>

Političke stranke u Evropskoj uniji ostvaruju svoje delovanje na dva organizaciona nivoa, i to kao:

1. **stranačke (političke) grupe, i**
2. **evropske stranke (transnacionalne stranačke federacije).**

**Stranačke grupe** su organizacioni oblik koji datira iz Zajedničke skupštine Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). Odmah nakon početka rada (10. septembra 1952. godine) postalo je jasno da će Zajednička skupština biti organizovana na nacionalnom principu. Štaviše, Pariski ugovor nije ni predviđao postojanje stranačkih grupacija. Strukturu Skupštine činile su nacionalne delegacije. Već u januaru 1953. godine, tokom rasprave o novom Poslovniku o radu<sup>12</sup> Skupštine, uspostavljena su dva osnovna kriterijuma za formiranje političke grupe:

10 Tu pre svega imamo u vidu četiri Internacionalne levog bloka (Četvrtu čine „trockisti”), pri čemu treba podsetiti da koreni Socijalističke internacionalne sežu od velikog rascapa u međunarodnom radničkom pokretu s početka XX veka. U današnjem vidu Socijalistička internacionala egzistira od 1951. godine. S druge strane, Liberalna internacionala formirana je 1947. godine, dok je Međunarodna demokratska unija, kao asocijacija konzervativnih, demohrišćanskih i partija centra i desnog centra, formirana 1983. godine. Poslednja u nizu je Globalni zeleni, međunarodna mreža partija i pokreta zelenih, osnovana 2001. godine, koji za sebe kažu da su „jedina globalna politička stranka na planeti”.

11 Sajmon Hiks, navedeno delo, str. 180.

12 Ovi uslovi zadržani su do danas, s tom razlikom što je uslov potrebnog broja poslanika menjan tokom vremena. Tako, važeći Poslanik (čl. 30) predviđa da je broj poslanika potreban za formiranje političke grupe 25, s tim da grupa mora da obuhvata članove izabrane u najmanje ¼ zemalja članica; naravno, drugi faktor, o organizovanju grupe na ideološkoj osnovi, ostao je nepromenjen.

**minimalan broj poslanika potrebnih za formiranje grupe i organizovanje grupe po ideološkoj osnovi.** To je bio znak da se može pristupiti organizovanju Skupštine na ideološkom principu, tako da je, do marta 1953. godine, faktički izvršeno političko grupisanje na osnovu pripadnosti jednoj od tri najznačajnije političke familije: demohrišćani, socijalisti i liberali.<sup>13</sup> Ovim činom, Zajednička skupština postala je prvi organ takve vrste organizovan na ideološkoj osnovi.

Rimskim ugovorom iz 1957. godine, Skupština EZUČ postaje zajednička skupština za sve tri zajednice: EZUČ, Evropsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Evropsku zajednicu za atomsku energiju. Na svojoj prvoj sednici, 19. marta 1958. godine, Skupština menja naziv u Evropska parlamentarna skupština (EPS). Iako se većina autora koji se bave istorijom razvoja evropske integracije slaže u oceni da je tadašnja Skupština imala ulogu političkog debalnog foruma, smatralo se da je ona, sa političke tačke gledišta, najznačajniji deo Zajednice.<sup>14</sup>

Glavna aktivnost ovako organizovane skupštine ogledala se u konstantnoj težnji poslanika da ostvare dva, po njima, najvažnija cilja: jačanje uloge EPS i izbor poslanika na direktnim, evropskim izborima.<sup>15</sup> Smatrali su da će Evropski parlament tek nakon direktnih izbora biti u stanju da još aktivnije i odlučnije promoviše evropsku integraciju. S tim u vezi, najveći broj autora se slaže u oceni da su prve tri decenije delovanja stranačkih grupa pokazale da su one bile istinski pobornici razvoja i jačanja evropske integracije. Naravno, jasno je da na tom putu nije u svakom trenutku postojalo jedinstvo unutar grupa. Ono je bilo uslovljeno kako brojem tako i nacionalnim poreklom stranaka unutar grupe.

Do prvih direktnih izbora za Evropski parlament, 1979. godine, postojao je veći broj stranačkih grupa koje su vremenom menjale i sastav i naziv. Međutim, vreme je pokazalo da je, do danas, šest političkih grupacija osiguralo stabilno mesto u dosadašnjim sazivima EP<sup>16</sup>:

1. Socijaldemokrati i socijalisti – okupljaju najvažnije socijaldemokratske, socijalističke i radničke partije Evrope. 1992. godine formiraju grupu *Partija evropskih socijalista*.

13 Uspostavljanje nove strukture imalo je i svoje praktične prednosti, među kojima je, svakako, jedna od najvažnijih dodela finansijskih sredstava neophodnih za funkcionisanje grupe. Osim toga, uspostavljen je i polukružni raspored sedenja (od levice do desnice), raspored vremena za diskusiju, u skladu sa veličinom grupe, i sl.

14 Videti, npr. Editorial, "The New Institutions for European Integration", *The World Today*, Vol 14, No 7, 1958.

15 Jedan od poteza na tom putu bio je i samovoljno preimenovanje ove institucije u Evropski parlament, 1962. godine. Ovaj naziv, formalno-pravno, priznat je tek Jedinstvenim evropskim aktom (1987. godine).

16 Opširnije videti, Hix Simon, Noury G. Abdul and Rolan Gerard, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 23–26.

2. Stranke desnog centra – do 1999. godine bile su podeljene u nekoliko demohrišćanskih, konzervativnih i nacionalističkih grupa, da bi u petom sazivu EP većina ovih grupa formirala grupu *Evropska narodna partija – Evropske demokrate*. Manji broj konzervativnih i nacionalističkih grupa formirao je grupu *Unija za Evropu nacija*.
3. Liberali – koji su okupili različite liberalne, demokratske i stranke centra. Okupljeni su u grupi *Alijansa liberala i demokrata za Evropu*.
4. Radikalna leвица, koju čine različite stranke na političkom spektru levo od socijaldemokrata, bivši komunisti i ostale stranke radikalne levice, sve do četvrtog saziva EP (1994. godine), bile su podeljene u dve posebne grupe. Tada su se ujedinile u jedinstvenu grupu *Evropska ujedinjena leвица / Nordijska zelena leвица*.
5. Zeleni i regionalisti – formiraju grupu *Zeleni / Evropska slobodna alijansa*.
6. Antievropske stranke i ekstremna desnica – stranke (i levice i desnice) koje su od početka opozicija evropskim integracijama. Formirale su grupu *Nezavisnost / Demokratska grupa*.<sup>17</sup>

Posle gotovo šest decenija postojanja može se reći da stranačke (političke) grupe u Evropskom parlamentu igraju vodeću ulogu u njegovom funkcionisanju. Takav položaj zasnivaju kako na visokoorganizovanoj strukturi (statuti, predsednici grupa, administracija, odbori, radne grupe, itd.), tako i na sopstvenim budžetima. Na osnovu sprovedenih istraživanja o glasanju političkih grupa moguće je izvesti nekoliko zaključaka o njihovom delovanju unutar EP:<sup>18</sup>

- uočen je visok stepen saglasnosti i jedinstva unutar političkih grupa;
- političke grupe nemaju mehanizme da spreče nepoštovanje stranačkog dogovora od strane neke od nacionalnih delegacija;
- primetan je porast takmičenja između političkih grupacija i to po ideološkom osnovu;
- u porastu je glasanje po ideološkoj, a u padu po nacionalnoj osnovi.<sup>19</sup>

17 U sadašnjem, sedmom sazivu EP (2009. god.) egzistiraju sledeće političke grupe: *Evropska narodna partija, Progresivna alijansa socijalista i demokrata u EP, Alijansa liberala i demokrata za Evropu, Zeleni/Evropska slobodna alijansa, Grupa evropskih konzervativaca i reformista, Konfederalna grupa evropske ujedinjene levice/Nordijska zelena leвица, Grupa Evropa slobode i demokratije, nezavisni poslanici*.

18 Reč je o glasanju prozivkom poslanika. Jedino podaci o ovom načinu glasanja ostaju zabeleženi i dostupni istraživačima.

19 Opširnije videti, Sajmon Hiks, navedeno delo, str. 185–189.



Generalno uzevši, odnos snaga među stranačkim grupacijama je takav da *Evropska narodna partija* i *Partija evropskih socijalista* (od izbora za EP 2009. god. *Progresivna alijansa socijalista i demokrata*) posle svakih izbora za Evropski parlament osvajaju više od 60% glasova, što jasno svedoči o njihovoj vodećoj ulozi. Slobodno se može reći da bi ove dve grupacije činile jezgro nekog, eventualno budućeg partijskog sistema Evropske unije.

**Evropske stranke (transnacionalne stranačke federacije)** predstavljaju oblik političkog, vanparlamentarnog organizovanja vezan za prve direktne izbore za Evropski parlament. Naime, u predvečerje ovih izbora vladala je atmosfera povećanog optimizma u pogledu njihovog ishoda. Očekivalo se da će to biti odlučujući korak ka jačanju uloge Evropskog parlamenta (koji na taj način postaje jedini, od strane građana, neposredno izabrani organ), ali i doprinos jačanju demokratskog karaktera Zajednice. U tom cilju, već u aprilu 1974. godine formirana je *Konfederacija socijalističkih partija Evropske zajednice*, a marta 1976. godine *Federacija liberalnih i demokratskih partija Evropske zajednice*. Najzad, u aprilu 1976. godine formirana je *Evropska narodna stranka*.<sup>20</sup>

Pojedini autori (npr. Hiks) smatraju da su od svog osnivanja evropske stranke (stranačke federacije) značajno napredovale i kao primer za to navodi institucionalizaciju Samita lidera političkih stranaka, koji su, od nezvaničnih sastanaka državnih stranačkih lidera, prerasli u centralno telo za donošenje odluka unutar svake federacije stranaka. Još značajnije je to što se ti skupovi organizuju kada i samiti Evropskog saveta, tako da su tada šefovi stranaka u prilici da zauzmu jedinstven stav o pitanjima sa dnevnog reda samita šefova država ili vlada zemalja članica.<sup>21</sup>

Ipak, i pored takvih ocena, skloni smo da prihvatimo stanovište da su evropske stranke (transnacionalne stranačke federacije) samo embrion koji još uvek nije našao pogodno okruženje koje bi omogućilo njegov razvoj u nešto što bi se moglo nazvati istinskim evrostrankama. Njihov osnovni cilj je da očuvaju jedinstvo svojih članica o vrednostima i načelima koji ih spajaju. U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da proces odlučivanja unutar ovih stranaka ne predviđa

---

20 Sajmon Hiks razlikuje tri faze u razvoju partijskih federacija: *prva*, period optimizma, od osnivanja federacija do prvih izbora za EP; *druga*, period stagnacije, neposredno posle prvih izbora do izbora za EP 1989. god; *treća*, period renesanse, od početka pregovora o Ugovoru iz Maastrichta do 1996. god. Simon Hix and Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Macmillan Press Ltd. London, 1997, p.167. Smatramo da bi bilo opravdano ovoj periodizaciji dodati još jednu fazu, koja traje do danas, a koja bi se mogla okarakterisati kao faza *status quo-a*.

21 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, str. 189.

mogućnost preglasavanja ni u unutrašnjim procesima usvajanja političkih stavova ni u raspravi o temama o kojima se i u Savetu odlučuje većinski.<sup>22</sup>

Nezaobilazan i veoma bitan element osnivanja i funkcionisanja političkih stranaka, kako na nacionalnom tako i na nivou Evropske unije, jeste uspostavljanje ustavnog, odnosno ugovornog okvira njihovog sveukupnog delovanja. Zato je proces konstitucionalizacije evropskih stranaka tema koja zaslužuje posebnu pažnju, jer je, po našem mišljenju, to najbolji pokazatelj odnosa kreatora evro-integracija prema jednom od svojih najznačajnijih aktera. Prvi, i zadugo jedini, korak na tom politički vrlo osetljivom putu učinjen je u Ugovoru iz Mاستrihta, kada uvođenjem tzv. „partijskog člana” (član 191, izvorno član 138a) evropske stranke (i stranke uopšte) dobijaju karakter ugovorne kategorije:

„Evropske stranke na nivou Evrope su značajan integracioni činilac unutar Unije. One doprinose stvaranju evropske svesti i izražavanju političke volje građana Unije”.<sup>23</sup>

Iako je već na prvi pogled jasno da je ovaj član ugovora proistekao iz shvatanja Evropske unije kao federalne tvorevine, njegov značaj bleđi pod senkom deklarativnog karaktera i opšte svedenosti. Ono što je interesantno jeste da Ugovor iz Mاستrihta predstavlja sinhronizovanu ugovornu promociju i političkih stranaka i koncepta građanstva EU. To se posebno odnosi na onaj deo koji reguliše aktivno i pasivno biračko pravo građana EU, kojim im se omogućava da glasaju ili budu kandidovani na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament, bilo gde da su nastanjeni u Evropskoj uniji.

Ipak, za postojeće evrostranke bio je ovo znak da treba da krenu u dalje organizaciono jačanje. Tako je dotadašnja Konfederacija socijalističkih partija Evropske zajednice transformisana, u novembru 1992. godine, u *Partiju evropskih socijalista*, a u isto vreme *Evropska narodna partija* usvojila je paket novih statuta. Federacija evropskih liberalnih, demokratskih i reformskih partija (osnovana 1976. god.) postala je *Evropska liberalna, demokratska i reformska partija*, u decembru 1993. godine. Evropski zeleni su u junu 1993. godine uzeli naziv *Evropska federacija zelenih partija*. Ova transformacija imala je za rezultat jačanje veza sa stranačkim grupacijama u Evropskom parlamentu i, „umesto

22 Attina Fulvio, „The Party Groups in the European Parliament: From Party Group to „European Party” Status, Paper presented at the International Conference: *The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration*, Institute of Sociology, Academy of Sciences, Prague, September 12–14, 1997, p. 6. Danica Fink-Hafner, „Stranački sustav na razini Evropske unije”, *Politička misao*, Vol XLIV, br. 3, 2007, str. 3–21.

23 Glavni predlagač i „otac” ovog člana bio je premijer Belgije i predsednik Evropske narodne partije, Vilfrid Martens. Po njegovim rečima, „inspiraciju” za ovaj član pronašao je u članu 21. Ustava SR Nemačke, u kome se kaže da su političke stranke agenti demokratizacije i formiranja javnog mnjenja.

da predstavljaju isključivo transnacionalni kišobran na izborima za Evropski parlament, „nove stranke” počele su da se razvijaju kao **vanparlamentarne organizacije na nivou Evrope**, veoma nalik vanparlamentarnim glavnim i izvršnim odborima partija na domaćoj političkoj sceni”.<sup>24</sup>

Ono što je ostalo van ugovornog okvira, a od suštinskog je značaja za evrostranke, jeste njihovo definisanje i utvrđivanje izvora finansiranja, što je od posebne važnosti ukoliko se ima u vidu njihova zavisnost od, ideološki bliskih, stranačkih grupa u Evropskom parlamentu. U tom smislu, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Nice (2003. godine), usvojena je *Uredba o delovanju političkih stranaka na evropskom nivou i pravilima vezanim za njihovo finansiranje*.<sup>25</sup> Ova uredba definiše političku stranku kao: „udruženje građana koje teži ostvarivanju političkih ciljeva, a koje je osnovano ili registrovano po propisima najmanje jedne zemlje članice”.<sup>26</sup> Po odredbama istog člana, savez političkih stranaka znači strukturnu saradnju između najmanje dve političke stranke, dok „politička stranka na evropskom nivou” predstavlja političku stranku ili savez političkih stranaka koje moraju da ispunjavaju sledeće uslove:

- moraju da imaju status pravnog lica u zemlji u kojoj joj je sedište;
- moraju da ispune bar jedan od dva sledeća uslova: da imaju izabrane poslanike u Evropskom parlamentu, nacionalnim ili regionalnim parlamentima najmanje četvrtine zemalja članica (minimum sedam), ili da su osvojile bar 3% glasova u četvrtini država članica na poslednjim izborima za Evropski parlament;
- program i aktivnosti evropske političke stranke moraju poštovati osnovne principe demokratije, poštovanje osnovnih prava i vladavine prava zasnovanih Ugovorom o EU;
- mora učestvovati u izborima za EP ili bar izraziti volju za tim.<sup>27</sup>

Što se tiče finansiranja političkih stranaka na evropskom nivou, izdvajaju se tri uslova:

1. svaka stranka, iz sopstvenih sredstava, mora da pribavi 25% od godišnjeg budžeta, kako bi se izbeglo prekomerno oslanjanje na javne finansije;

---

24 Sajmon Hiks, navedeno delo, str. 185.

25 *Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003, on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.*

26 Član 2 Uredbe.

27 Član 3 Uredbe.

2. 15% ukupnog godišnjeg iznosa sredstava biće raspoređeno podjednako među partijama koje ispunjavaju uslove i podnesu zahtev;
3. ostatak od 85% biće raspoređen proporcionalno zavisno od broja članova izabranih u Evropski parlament.

Uredba je značila da evropske stranke postaju, bar finansijski, nezavisne u odnosu na stranačke grupe u Evropskom parlamentu. Time su dobile mogućnost da same uredе svoju unutrašnju strukturu. Tako je, npr., Evropska partija socijalista ustanovila sastanke (dva puta godišnje) svog rukovodstva i rukovodstva grupe u EP i osnovala Statutarni komitet koji treba da radi na daljim reformama unutar stranke.

Značajan polukorak učinjen je 2007. godine, kada su Savet i EP doneli uredbu kojom se amandira uredba iz 2003. godine.<sup>28</sup> Najznačajnija novina bila je uvođenje „političkih fondacija na evropskom nivou” (Evrofondacije), koje su po svom karakteru bile zastupničke i savetničke organizacije evrostranaka, ali nezavisne od njih. Formira ih EP sa ciljem da postanu neka vrsta foruma na kome će se razmatrati nove ideje i predlozi koji bi bili od koristi za dalji razvoj evropskih stranaka.<sup>29</sup>

Ipak, jedan i po korak nije dovoljan za proces koji se zove konstitucionalizacija evropskih stranaka. Ono što je, još od 1999. godine, ostalo nerešeno jeste predlog da se na nivou EU donese Statut evropskih stranaka. Do tada, mnogo toga vezanog za njihovu organizaciju, delovanje i ostvarivanje osnovnih funkcija, ostaće u neregulisanoj, sivoj zoni evropskog zakonodavstva.

Da li je funkcionisanje Evropske unije zaista zasnovano na predstavničkoj demokratiji, i, u tom kontekstu, da li političke stranke, kao njen ključni nosilac u nacionalnim državama, **na evropskom nivou doprinose formiranju evropske političke svesti i izražavanju volje građana Unije**. Dakle, da li i u kojoj meri su evropske političke stranke u prilici da doprinesu demokratskom funkcionisanju političkog sistema Unije, odnosno da utiču na smanjenje „demokratskog deficita”?

## Izazov se nastavlja

Odgovor na prethodna pitanja je negativan. Smatramo da nam trajanje i obim aktuelne krize Evropske unije, koja preta da iz akutne faze preraste u hro-

28 *Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council, of 18 December 2007, amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.*

29 To su: Centre for European Studies (EPP), Foundation for European Progressive Studies (PES), European Liberal Forum (ELDR), Green European Institute (EFGP).

ničnu, daju puno osnova za takvu tvrdnju. Po našem mišljenju, jedan od ključnih problema, koji se velikim delom nalazi i u pozadini finansijske i ekonomske krize Unije, jeste problem demokratskog predstavljanja, koji se često označava i kao deficit legitimiteta, pa i „federalni” deficit. Bitan razlog njegovog postojanja nalazi se i u karakteru konstitucionalnog poretka Evropske unije koji je sazdan tako da onemogućava razvijanje „evropske javnosti”, za čije formiranje je jedan od najznačajnijih preduslova izgrađena stranačka struktura koja će biti u stanju da kanališe zahteve građana prema sistemu Unije. Imajući to u vidu ne treba da čudi osećaj većine evropskih građana da su potpuno skrajnuti iz procesa donošenja odluka koje za njih, sve češće, imaju egzistencijalni značaj. Biračko pravo, kao jedno iz korpusa prava građanstva EU, treba svojim korisnicima da omogući kako pravo na izbor tako i pravo na promenu. Ključna uloga za ostvarivanje ovih prava treba da bude poverena evropskim strankama. Naravno, uvek treba imati u vidu da se savremena demokratija ne sme svoditi isključivo na ostvarivanje pasivnog biračkog prava.

Kada se analizira neuspeh evropskih stranaka da utiču na smanjenje „demokratskog deficita”, obično se, na prvom mestu, prst upire na Evropski parlament, na njegovo mesto i „moć” u institucionalnoj postavci Evropske unije.

Postoji gotovo opšta saglasnost da Evropski parlament ne može biti garant legitimiteta EU, pre svega zbog nemoći da birače mobiliše oko tema koje su vezane za funkcionisanje Unije. Najočitiiji izraz takvog stanja je konstantan pad broja birača na izborima za EP – sa 63%, na prvim direktnim izborima 1979, na 43%, na izborima 2009. godine. Ukoliko se pogledaju podaci o odzivu birača (izbori 2009. godine), u pojedinim zemljama članicama, mogu se primetiti još drastičniji slučajevi (npr. odziv u Slovačkoj bio je svega 19,63%, u Litvaniji 20,54%, u Poljskoj 24,53%, u V. Britaniji 34,48%, u Holandiji 36,9%, itd.).

Trend konstantnog pada broja birača često se pravda „drugorazrednim” značajem koji ovi izbori imaju u odnosu na nacionalne. „Drugorazredni” karakter obično se objašnjava činjenicom da se na ovim izborima takmiče **kandidati nacionalnih stranaka**, u **nacionalnim izbornim jedinicama**, na osnovu **nacionalne izborne procedure** i **nacionalne kampanje** koja se vodi o **nacionalnim temama**.

Naravno, ključni razlog treba tražiti u činjenici da se evropske stranke na izborima za EP **ne bore za formiranje vlade** koja bi se kasnije bavila pitanjima koja su za njih od vitalnog značaja. Dakle, kao rezultat izbora za EP, **ne postoji klasičan odnos „vlast–opozicija”** koji je tipičan za nacionalne parlamentarne izbore. Štaviše, sistem je takav da nijedna institucija EU ne zavisi od rezultata izbora za Evropski parlament.

Postoje još i određeni „tehnički” razlozi, među kojima se, kao posebno bitan, ističe veoma **slaba i tendenciozna medijska „pokrivenost” ovih izbora**.

Naime, i kada se, inače vrlo retko, izveštava o njima obično se govori o „drugoj strani” EP – visokim troškovima, neaktivnosti i platama poslanika i sl.

U prilog ovim tvrdnjama svedoči veoma ilustrativan podatak iz *Evrobarometra* (303 iz 2009. god.), po kojem je svega 26% građana Unije znalo kada se izbori održavaju, a 54% je izjavilo da ih oni malo, ili nimalo ne interesuju.

Zbog ovakve pozicije EP mogu se čuti i mišljenja da on sve više predstavlja deo, a ne rešenje problema koji se definiše kao „udaljenost Evropske unije od uticaja građana”. Otuda, ne treba da čude i mišljenja po kojim, u hipotetičkoj situaciji, da EP ne postoji, retko ko bi predložio njegovo formiranje. Zato je sasvim jasno da realni uticaj Evropskog parlamenta, kao i njegova slika u evropskoj javnosti ne doprinose ni jačanju uticaja ni povećanju legitimiteta evropskih stranaka, naprotiv.

Sve navedeno čini kontekst u kome evropske stranke treba da deluju pre, za vreme i nakon izbora za Evropski parlament. U takvim uslovima one pokušavaju na različite načine da umanje negativne efekte ovakvog okruženja.<sup>30</sup> S tim u vezi, jedna od mera bila je prilagođavanje izbornih programa (manifesta) aktuelnim uslovima političkog delovanja i „izborne kampanje”. Tako je *Partija evropskih socijalista* u svom programu, *Narod na prvom mestu: novi pravci za Evropu*, iznela 7 mera koje treba preduzeti kako bi se savladali recesija i masovna nezaposlenost, ali i obezbedila socijalna sigurnost. Posebno, kao izraz podele „levica-desnica”, građanima se nudi izbor između: napredne EU, kojoj je na prvom mestu rešavanje krize i pravih izazova sa kojima se građani suočavaju, i konzervativne EU, koja pasivno posmatra rast recesije i masovne nezaposlenosti, stavljajući našu sudbinu u ruke tržišta.<sup>31</sup>

Sličan program imala je i *Evropska zelena stranka*, koja pod motom „Stop Barozo” oštro kritikuje „dominantnu neoliberalnu ideologiju u Evropi”.<sup>32</sup>

*Evropska narodna stranka*, očigledno uverena u svoju novu pobjedu na izborima za EP 2009. godine, u svom manifestu, *Snažno za narod*, odgovara na napade iznete od strane socijalista i zelenih, i dalje ističući univerzalnu vrednost tržišta.<sup>33</sup>

30 O ovim pokušajima opširnije videti, Wojciech Gagatsek, „The Treaty of Lisbon, the European Parliament Elections, and Europarties: A New Playing Field for 2014?”, *Yearbook of Polish European Studies*, No 14, 2011, pp. 204–208.

31 Ibidem.

32 *United Green Parties of Europe, A Green New Deal for Europe. Manifesto for the European election campaign 2009*, Brussels 2009. Preuzeto sa [http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/manifesto\\_EUROPEAN\\_GREENS.pdf](http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/manifesto_EUROPEAN_GREENS.pdf) (Pristupljeno 19.10.2011)

33 *European People's Party, Strong for the People EPP Manifesto – European Elections 2009*. Preuzeto sa [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2009/Regions\\_cross\\_examine\\_Europe/en-epp-manifesto-european-elections-final\\_copy\\_3.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2009/Regions_cross_examine_Europe/en-epp-manifesto-european-elections-final_copy_3.pdf) (Pristupljeno 19.10.2011)

Na osnovu ovog kratkog osvrta na programe evropskih stranaka, moglo bi se zaključiti da je situacija sasvim uobičajena, kao pred bilo koje druge izbore u nacionalnim državama. Međutim, jedan „detalj” možda najslikovitije govori o karakteru evropskih stranaka. Naime, pred same izbore za EP 2009. godine, tri vladajuće socijalističke stranke, portugalska, španska i britanska, iako članice *Partije evropskih socijalista*, otvoreno su, pre održavanja izbora, podržale kandidaturu Ž. M. Baroza za predsednika Evropske komisije. Vrlo ilustrativan primer koji govori o „jedinstvu”, a možda još i više o „transnacionalnosti” ove evropske stranke.

U maju 2014. godine biće održani izbori za osmi saziv Evropskog parlamenta. Činjenica da se održavaju prvi put nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona bila je osnov da se poslednjih meseci posebno potencira uloga Evropskog parlamenta u izboru budućeg predsednika Evropske komisije. U tom smislu, primetan je svojevrstan pritisak” na evropske stranke, čak i od samog parlamenta,<sup>34</sup> da što pre izađu u javnost sa „svojim” kandidatima za ovu izuzetno značajnu funkciju, kako bi im se ostavilo dovoljno vremena za predizbornu kampanju čiji će osnov biti „evropske” a ne nacionalne teme. Imajući to u vidu, može se konstatovati da postoje značajna očekivanja da će, zbog te novine, veliki broj evropskih građana biti motivisan da iskoristi svoje biračko pravo, što bi krivu opadanja procenta birača koji izlaze na evropske izbore, ako ne okrenulo u suprotnom pravcu, ono bar zaustavilo. Naravno, postoji šansa da se to zaista i desi, ali, po nama, sa sasvim drugom motivacijom. Naime, ovi izbori dobra su prilika da se građani svojim glasovima odrede prema strukturnoj krizi koja već dugo potresa EU, i to na taj način što postoji velika doza verovatnoće da bi u sledećem sazivu parlamenta mogao da se formira značajan blok tzv. populističkih evroskeptičkih stranaka EU.

Da li će se evropske stranke odazvati ovim pozivima (pritiscima) ostaje da se vidi. Činjenica je da je do izbora ostalo oko pola godine i da je isto toliko vremena prošlo od „apela” EP evropskim strankama. Takođe, niti je ijedna od evropskih stranaka objavila svoj manifest za predstojeće izbore, niti se u javnosti pojavilo bilo koje ime nekog od mogućih kandidata za predsednika EK. To, po našem mišljenju, može da znači da će se ime(na) kandidata pojaviti onog trenutka kada bude (budu) dogovorena i potvrđena na „odgovarajućim konsultacijama” najznačajnijih aktera EU.

„Deficit demokratskog predstavljanja”, kao obeležje političkog sistema Evropske unije postojaće sve dotle dok se ne stvore sistemski uslovi za stranačko takmičenje koje bi kao ishod imalo osvajanje izvršne vlasti. Samo u tom slučaju

---

34 EP's Report of 12 June 2013 on "Improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014" (2013/2102(INI)). Preuzeto sa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0219&language=EN> (Pristupljeno 17.9.2013)

precizno strukturiran stranački sistem na evropskom nivou i jasno definisane evropske stranke, kao njegovi glavni akteri, mogu doprineti razvoju predstavničke demokratije kao jednog od ugovorno proklamovanih postulata na kojima se Evropska unija zasniva.

## Literatura

- Attina Fulvio, "The Party Groups in the European Parliament: From Party Group to "European Party" Status, Paper presented at the International Conference: *The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration*, Institute of Sociology, Academy of Sciences, Prague, September 12–14, 1997.
- Fink-Hafner, Danica, „Stranački sustav na razini Evropske unije”, *Politička misao*, Vol XLIV, br. 3, 2007.
- Gagatek, Wojciech, "The Treaty of Lisbon, the European Parliament Elections, and Europarties: A New Playing Field for 2014?", *Yearbook of Polish European Studies*, No 14, 2011.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Hix, Simon, Noury G., Abdul and Rolan, Gerard, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Hix, Simon and Lord, Christopher, *Political Parties in the European Union*, Macmillan Press Ltd. London, 1997.
- Lord, Christopher and Magnette, Paul, "E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU", *Journal of Common Market Studies*, Vol 42, No 1, 2004.
- Mair, Peter and Thomassen, Jacques, "Political representation and government in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol 17, No 1, 2010.
- Samardžić, Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici?" Jedinstven slučaj Evropske unije", u: Podunavac Milan (ur.), *Država i demokratija* (zbornik radova), Službeni glasnik i FPN, Beograd, 2010.
- Editorial, "The New Institutions for European Integration", *The World Today*, Vol 14, No 7, 1958.
- United Green Parties of Europe, A Green New Deal for Europe. Manifesto for the European election campaign 2009*, Brussels 2009. Dostupno na: [http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/manifesto\\_EUROPEAN\\_GREENS.pdf](http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/manifesto_EUROPEAN_GREENS.pdf)
- European People's Party, *Strong for the People EPP Manifesto – European Elections 2009*. Dostupno na: [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2009/Regions\\_cross\\_examine\\_Europe/en-epp-manifesto-european-elections-final\\_copy\\_3.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2009/Regions_cross_examine_Europe/en-epp-manifesto-european-elections-final_copy_3.pdf)
- EP's Report of 12 June 2013 on "Improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014" (2013/2102(INI)). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0219&language=EN>



*People first: a New Direction for Europe. PES Manifesto, Brussels, 2009.* Dostupno na: <http://elections2009.pes.org/files/u1/ManifestoBook EN Online.pdf>

*Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003, on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.* Dostupno na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R2004:20071227:EN:PD>

*Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council, of 18 December 2007, amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.* Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R1524:EN:NOT>

*Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union as amended by the Treaty of Lisbon (2007),* Third edition, Foundation for EU democracy, 2009.



**Jovana Marović**

Institut alternativa Podgorica

jovana@institut-alternativa.org

## **AKTIVNO GRAĐANSTVO KAO PREDUSLOV ZA RAZVOJ DEMOKRATIJE U EVROPSKOJ UNIJI<sup>1</sup>**

*Apstrakt.* Stvaranje Evropske unije bespovratno je narušilo tradicionalno ustrojstvo država, pa i samog međunarodnog poretka. Uspostavljanje strukture koja obuhvata više centara moći, u okviru kojih se (ne)ravnopravno donose odluke od značaja za život građana, uticalo je na slabljenje nacionalnih, a nedovoljnu samostalnost nadnacionalnog nivoa unutar nje. Stalno pregovaranje i lobiranje, na kojima počiva Unija, pruža mogućnost za ostvarivanje ciljeva pojedinih grupa (elita), ali ne i cjelokupnog stanovništva Evropske unije ili bar njegovog većeg dijela. Koncept demokratije je ovakvim stanjem najviše izgubio. EU nema uređenje poput tradicionalne nacionalne države. Ne postoji ni demosa na evropskom nivou, pa nema ko da obezbijedi legitimitet evropskim politikama. Ključni problem u komunikaciji između Unije i građana predstavlja manjak adekvatnog predstavljanja građana. Sami građani ne pokreću političku debatu o specifičnim evropskim pitanjima na nivou koji bi predstavljao izazov za nacionalne vlade. Demokratska legitimizacija evropskih institucija zahtijeva aktivno učešće građana u političkom životu Unije, veću ulogu političkih partija na evropskom nivou, kao i otvoreno političko takmičenje koje uključuje građane.

*Ključne riječi:* demokratija, deficit, participacija, građanstvo, integracija, prava, legitimitet, identitet

*Abstract.* The creation of the European Union has irreversibly undermined the traditional establishment of states, including the international order thereof. The establishment of a structure encompassing

---

1 Tekst je dio istraživanja o problemima demokratije u Evropskoj uniji u okviru rada na doktorskoj disertaciji *Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije*, koja je odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 9. novembra 2012. godine.

multiple power centers entailing (un)equal decision making relevant to the lives of citizens, has triggered the downturn in national, subsequently weakening the supranational level of autonomy within it. Constant negotiations and lobbying representing the cornerstones of the Union, provides for an opportunity for achieving the objectives of individual groups (elites) and states. In the light of the above, the democracy concept has suffered the most. The European Union has not been grounded as the traditional national state. Demos don't exist at the European level and, therefore, there is no one to provide the legitimacy of the European policies. The key problem in communication between the Union and citizens is the lack of adequate representation of citizens. Even the citizens themselves are failing to launch political debate on specific issues at the European level that would be a challenge for the national governments. Democratic legitimization of European institutions requires active involvement of the citizens in the EU political life, a greater role of political parties at the European level, as well as open political competition involving the citizens.

*Key words:* democracy, deficit, participation, citizenship, integration, rights, legitimacy, identity

## Uvod

Učestale rasprave o demokratskom deficitu u Evropskoj uniji počinju se javljati u periodu kada su pretjerani birokratizam i tehnokratija prijetili da potpuno otuđe ovu nadnacionalnu zajednicu od njenih građana. Demokratski deficit je, s jedne, produkt načina funkcionisanja specifičnog institucionalnog mehanizma EU, a s druge strane, rezultat manjka građanske participacije i odsustva kolektivne volje i identiteta.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta 1993. godine i deklarativno iskazane želje njegovih tvoraca da se odluke donose na nivou što bližem građanima, a ujedno i stvaranjem prava građanstva i obrisa političke Unije, postalo je jasno da se EU ubuduće mora posmatrati nezavisno od međunarodnih organizacija i drugih tvorevina koje su joj po načinu nastanka slične. „Uvođenje evropskog građanstva omogućeno je zbog dubokog osećanja depresije i nezadovoljstva evropskom tvorevinom koja je pretila da potkopa svoju političku legitimnost”.<sup>2</sup> Ovaj reformski pokušaj je, dakle, bio napor u pravcu prevazilaženja neravnoteže između ekonomske veze i integracije država EU i skromnog poli-

---

2 Vajler Džosef H. H., *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2000, str. 366.

tičkog napretka koji su države članice bile spremne da inkorporiraju u Ugovor iz Maastrichta, što je, po mišljenju njenih zvaničnika, moglo dovesti do novog nezadovoljstva građana. Pokrenuto s namjerom pružanja osnova građanima Unije za stvaranje „kolektivne svijesti”, povezanosti i evropskog identiteta, pravo građanstva je doprinijelo novom talasu polemika, rasprava i nezadovoljstva.

„Prebacivanje” sve većeg broja politika od interesa za građane na nivo iznad državnog uticalo je na neophodnost njihovog modifikovanja na osnovu direktnog uticaja građana Unije. Međutim, predlaganje i usvajanje ovih politika gotovo je isključivo u nadležnosti institucija koje svoj legitimitet ne dobijaju od strane birača (sa izuzetkom Evropskog parlamenta). Ogroman birokratski aparat, složene procedure za donošenje odluka i netransparentnost rada institucija utiču na to da je Evropska unija nerazumljiva njenim građanima. Svoje nezadovoljstvo građani pokazuju neizlaskom na izbore za Evropski parlament i, vrlo često, odbijanjem reformskih ugovora. Stoga, upravo od Maastrichta, brojni teoretičari evropske integracije ukazuju na to da veća građanska participacija vodi prevazilaženju demokratskog deficita.

U tekstu se polazi od objašnjavanja oblika i opsega političke participacije u Uniji, u kojoj mjeri su dosadašnji reformski napori uticali na stvaranje „čvrstih veza” između građana i EU i formiranje evropskog identiteta, te daje prikaz pravca za demokratizaciju Unije i mehanizama za veću građansku participaciju.

## Participacija građana i demokratski legitimitet Unije

Srž demokratije predstavlja mogućnost građana da biraju između različitih političkih opcija, tj. grupacija koje se ravnopravno takmiče za naklonost birača na izborima. Participacija građana u političkom životu zajednice, pored uživanja biračkog prava, uključuje i podrazumijeva i pokretanje političkih debata i rasprava. Međutim, građani-birači u EU imaju predstavu da je nemoguće na bilo koji način uticati na mehanizme za donošenje odluka na nivou Unije, pa je, stoga, jasno zašto iskazuju sve manje interesovanja za izbor članova Evropskog parlamenta, i druge, ne tako brojne mehanizme za političku participaciju.

Zagovornici teorije demokratskog deficita u Evropskoj uniji uglavnom su saglasni da ovaj „fenomen” postoji upravo zbog manjka *input demokratije* kroz političku participaciju, odnosno odsustva kolektivne volje i identiteta ili zajedničkog političkog prostora. Centralni problem za razvijanje demokratskih institucija Evropske unije jeste upravo fragmentirana priroda njene „demokratije”.

*Input* strana demokratije u Evropskoj uniji, dakle, kompletno nedostaje. Proces izbora nacionalnih predstavnika, koji donose većinu odluka u Savjetu, odvija se kroz „nacionalne izbore”, gdje evropske politike nisu predmet nadmetanja. Nesumnjivo je da evropska orijentacija ima makar djelimično udjela

u izboru političkih kandidata na nacionalnom nivou, ali ona nije od presudnog značaja, jer se ovi izbori baziraju na nacionalnim političkim i ekonomskim programima. Izuzetno rijetko su „evropska pitanja” predmet predizbornih političkih debata. Izbori za Evropski parlament su više kao drugorangirani izbori ili „drugorazredno nacionalno takmičenje”<sup>3</sup> i kao takvi su nezanimljivi evropskim građanima. Nerijetko na njima pobjeđuju opozicione partije. Od prvih neposrednih izbora 1979. godine procenat izlaznosti na izborima za EP je u stalnom opadanju.<sup>4</sup> Posebno je zanimljiv izrazito nizak procenat izlaznosti u zemljama koje su pristupile EU 2004. i 2007. godine, otuda što je u ovim državama, koje su relativno odskora članice, podrška evropskoj integraciji bila ogromna, a vrijeme za razvijanje evroskepticizma kratko. Ne treba posebno isticati da su izbori veoma važan mehanizam u obrazovanju političkog identiteta. U EU ne postoji evropski *demos*, međutim, ovo ne isključuje mogućnost formiranja evropskog političkog identiteta. Ipak, za tako nešto neophodna je razvijena politička demokratska „utakmica”.

Drugi razlog za pasivnost građana EU ogleda se u tome što su pitanja od kojih imaju neposredan interes (ekonomska i monetarna unija) u nadležnosti institucija koje svoj legitimitet ne dobijaju od strane evropskih birača, dok su ovlašćenja jedine institucije koja se bira na neposredan način, Evropskog parlamenta, toliko ograničena da su njegove odluke i debate uglavnom ignorisane od strane javnog mnjenja. U jednom političkom sistemu, koji se po svojim karakteristikama može svrstati u demokratski, parlament raspolaze sa tri grupe ovlašćenja: predstavničkim, zakonodavnim i kontrolnim. Evropski parlament raspolaze i predstavničkim, i zakonodavnim, i kontrolnim ovlašćenjima. Šta ga onda čini institucijom na koju se prvo pomisli kada se govori o manjku demokratije unutar Evropske unije? U nacionalnim demokratskim sistemima nacionalni parlamenti su osnova i centar demokratske legitimnosti, u Evropskoj uniji slabost neposredno izabranog tijela upravo doprinosi manjku demokratske legitimnosti Zajednice. Izvjesno je da se uloga i moć Evropskog parlamenta mijenjaju i mijenjali su se u skladu sa voljom i ovlašćenjima koje su države članice bile spremne da prenesu na ovu neposredno izabranu instituciju. Faktički, Evropski parlament zavisi od volje država članica Unije, a ne njenih građana. Takođe, sve institucije EU su jako „daleke” i nerazumljive za Evropljane, koji ih uglavnom posmatraju kao izabrane od strane tehničke birokratije.

---

3 Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 190.

4 Od 63% 1979. godine do 43% 2009. godine. Osim u Belgiji i Luksemburgu gdje je procenat iznad 90%, u svim zemljama se bilježi izrazito nizak procenat izlaznosti, dok je najniži 19,6% u Slovačkoj.

Politike Evropske unije, ipak, proizvode izvjesne koristi za njene građane. Međutim, ova realnost, zajedno sa razvijenim mehanizmima konsultovanja sa građanima, ipak ne umanjuje ključni problem u komunikaciji *Unija – građani*: manjak adekvatnog predstavljanja građana, što je za EU, koja se u svojim osnivačkim dokumentima deklariraše kao predstavnička, ipak, nedostatak. Postoje brojne prepreke istinskom zaživljavanju predstavničke demokratije. S obzirom na to da je u Evropskoj uniji dominantna uloga tijela koja funkcionišu po principu međuvladine saradnje, to utiče da je predstavljanje država članica izraženo na nivou Unije, a ne predstavljanje građana. Uz sve to, centralna zakonodavna institucija, Savjet, ne podliježe gotovo nikakvoj kontroli ni unutar Unije, niti od strane država članica. Unutar Evropske unije Savjet je samo marginalno „ograničen” kontrolnom funkcijom Evropskog parlamenta, dok države članice nemaju uspostavljen mehanizam za kontrolisanje rada ministara na nadnacionalnom nivou.

Građani EU predstavljeni su u njenim institucijama preko malog broja izabranih predstavnika, koji se rijetko rukovode mišljenjem javnosti u odnosu na evropska pitanja. Na taj način građanima su onemogućeni mnogi mehanizmi uticanja na političke tokove i procese. Zbog toga, odluke koje se usvajaju na nivou Unije ne mogu biti okarakterisane kao „volja većine”.

Ni sami građani ne pokreću političku debatu o specifičnim evropskim pitanjima na nivou koji bi bio izazov za nacionalne vlade. Demokratska legitimizacija evropskih institucija zahtijeva i veću ulogu političkih partija i njihovu „revitalizaciju” na evropskom nivou, kao i otvoreno političko takmičenje koje uključuje građane.

U EU je, dalje, još uvijek slabo izražena kontrolna uloga nacionalnih parlamenata u okviru kojih su građani direktno predstavljeni. Političke partije na evropskom nivou ne doprinose formiranju evropske političke svijesti i ne pomažu ostvarivanju interesa građana. Iako Ugovor iz Lisabona predstavlja nove mehanizme za uključivanje nacionalnih parlamenata u vertikalnu podjelu nadležnosti u Evropskoj uniji, i dalje postoje ozbiljni nedostaci za njihov stvaran doprinos smanjenju demokratskog deficita. Evropska komisija još od 2006. godine prosljeđuje legislativne predloge parlamentima država članica. Od tog perioda do danas neki parlamenti uopšte nisu dostavljali bilo kakve stavove na predloge koji su im bili prosljeđeni. Ovakva, gotovo, nezainteresovanost može biti posljedica konstantne prenatrpanosti parlamenata domaćim zakonodavnim predlozima i amandmanima.

Lisabonski ugovor predstavio je i novi oblik građanske participacije – Evropsku građansku inicijativu.<sup>5</sup> Milion građana iz najmanje jedne četvrtine

---

5 *The European Citizens' Initiative – ECI*, Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the citizens' initiative, dostupno na:

država članica može da podnese zakonodavni predlog iz oblasti u kojima Evropska komisija ima nadležnost da pokrene inicijativu. Organizacioni komitet koji pokreće inicijativu mora se sastojati od najmanje sedam državljana Evropske unije, iz sedam država članica. Ovaj mehanizam građani još uvijek ne koriste u značajnoj mjeri.<sup>6</sup>

Iz svega navedenog može se izvući zaključak da stalni reformski pokušaji ne smanjuju jaz između građana i Unije, već se on godinama povećava. Rezultati izbora za Evropski parlament pokazuju začuđujuće rezultate po kojima najviše glasova dobijaju partije koje se zalažu za političke programe koji, u principu, i nemaju previše dodirnih tačaka sa evropskim integracijama. To zapravo znači da građani ne glasaju za programe, već protiv političkih elita koje upravljaju Evropom iz Brisela.

### Evropski identitet u začetku?

Identitet je najlakše obrazovati između pripadnika iste nacije, jer one (nacije) počivaju na istim kolektivnim uspomjenama, političkim strukturama, na osjećaju zajedničke sudbine. Kada govorimo o nacionalnoj formi, „reč je o nejednakom („preferencijalnom”) pristupu izvesnim dobrima i pravima, u skladu sa statusom državljanina ili stranca, koji pripada ili ne pripada dotičnoj zajednici”.<sup>7</sup> To znači da integrisanje jednih znači isključivanje drugih, „kolektivni identitet pripadnika nacije definiše se drugošću stranaca”.<sup>8</sup> Izazov sa kojim se srijeće *evropski identitet* jeste ispunjavanje uslova koji su neophodni i za nacionalne identitete, a čija je bezuslovnost postojanja neupitna i na evropskom nivou, i to su, između ostalog: imperativ građanstva zasnovan na evropskom društvu; konstrukcija široke evropske javne sfere političke komunikacije; politička kultura koja je zajednička, koju dijele svi narodi Evrope.<sup>9</sup>

U kontekstu Evropske unije neophodno je razdvojiti pravno i socijalno značenje pojma *demos* (*demos* i *etnos*).<sup>10</sup> Shvatanje *demos*-a u pravnom smislu ogleda se u stvaranju institucija unutar Zajednice, zajedničkih prava za građane,

---

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>

6 Za godinu dana podneseno je ukupno 24 inicijative građana EU.

7 Balibar Etjen, *Mi, građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd, 2003, str. 56.

8 Ibidem, str. 111.

9 Jürgen Habermas, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, New Left Review 11, September–October 2001, p. 20.

10 Jolly Mette, *A Demos for the European Union*, Politics, Volume 25, Issue 1, 2005, p. 12–18.



najzad, i uspostavljanje principa građanstva. Socijalno značenje ovog pojma podrazumijeva zajedničku kulturu, identitet, jezik, istoriju i osjećaj solidarnosti. Pojedini autori smatraju da se evropski narod ne može razviti na osnovu kulturno-organskih elemenata, ali može na određenim normativnim elementima, tj. zajedničkim evropskim vrijednostima (demokratija, sloboda, tolerancija, itd.).<sup>11</sup>

Trebalo bi da građanin Unije posjeduje više identiteta i to bi se rječnikom Džozefa Vajlera moglo nazvati – principom „koncentričnih krugova”:<sup>12</sup> regionalni – u smislu osjećaja povezanosti sa regijom u kojoj živi unutar države; nacionalni – vezanost za državu u kojoj je rođen, i evropski. Reklo bi se da je teorijski zamisliv dvostruki javno-pravni status pojedinca, on bi mogao istovremeno biti građanin države članice i Unije. Ali, u tom slučaju, pojedinac bi morao da posjeduje i dvostruki politički identitet i dvostruku političku lojalnost.

Kod pojedinaca se vrlo često može javiti osjećaj kolektivnog identiteta koji ih i međusobno povezuje i stvara ubjeđenje kod njih o pripadnosti određenoj zajednici, u ovom slučaju Evropskoj uniji, a sve zbog korpusa prava koja im se garantuju i koji zajedno sa ostalim članovima zajednice uživaju. Ako pođemo od ove pretpostavke logičan je zaključak da u EU ovaj preduslov postoji. Dakle, Ugovorom iz Mastrihta utvrđena su prava koja se pojedincima–državljanima EU garantuju na evropskom nivou, bez obzira na više puta isticanu činjenicu da je ovaj korpus prava strogo ograničen. Međutim, postavlja se pitanje da li uživanje ovih prava zaista stvara osjećaj pripadnosti Uniji, kao i osjećaj kolektivnog evropskog identiteta kod pojedinaca? Evropska unija je upravo pokrenula koncept garantovanja prava građanstva Ugovorom iz Mastrihta, želeći da na neki način pruži osnov građanima za stvaranje „kolektivne svijesti”, povezanosti i identiteta Evropljana. Međutim, koncept građanstva Evropske unije restriktivan je u dva smjera: prvo, u pogledu prava koja građani uživaju, jer su strogo ograničena, pa sva druga prava građanstva pojedinac i dalje ostvaruje preko svoje matične države, tj. države čiji je državljanin; drugo, u pogledu pravnog osnova za uživanje ovih prava – uslovljena su državljanstvom koje je i dalje u isključivoj nadležnosti država članica.<sup>13</sup>

Korpus prava građanstva nije ispunio očekivanja njegovih tvoraca i zato ga je u cilju kretanja zajednice ka federaciji potrebno proširiti. Takođe, neophodno je pronalaženje mehanizama za njegovo adekvatno sprovođenje. Građani Evrope

---

11 Npr. Jolly.

12 Weiler JHH, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, CES Working Paper, Vol 1, No 2, 1998, p. 32.

13 Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998, str. 65.

ne mogu postati evropski građani u političkom smislu bez punih političkih prava.

Veliki broj autora koji se bave ovom oblašću smatra da ne postoji nešto što bi se zvalo zajednička evropska kultura, istorija i jezik, što znači da je nemoguće stvoriti evropski kulturni identitet.<sup>14</sup> Isti pisci smatraju da je na teritoriji Evrope nemoguće govoriti o evropskom *demos-u* – i u smislu naroda i u smislu nacije. Nemoguće je govoriti i o osjećaju zajedničkog kolektivnog identiteta i lojalnosti i o nekoj vrsti homogenosti organsko-nacionalno-kulturnih uslova u kome narodnost zavisi od zajedničke kulture, zajedničke istorije, zajedničkih sredstava komunikacije. Pod ovim okolnostima jedni mogu željeti da se *demos* ipak razvije u budućnosti, za druge je to nepoželjan rezultat. Iako se teoretičari slažu da ne postoji *demos*, pojedini autori smatraju da se može govoriti o evropskim narodima, *demosi*, koji stvaraju EU, *demoicracy*.<sup>15</sup>

### **Građani i demokratija na nadnacionalnom nivou – pravci za prevazilaženje problema**

Posmatrajući eroziju u funkcionisanju institucija Unije i njihovih nadležnosti, slijedi zaključak da u okviru ove nadnacionalne zajednice dalje jačaju elementi međuvladine saradnje, a slabe konture i inače slabih federalnih obilježja. Ovakva situacija dijelom je određena i finansijskom krizom i povećanjem evroskepticizma na nacionalnom nivou. Na taj način evropski političari postaju još neodlučniji u namjeri da prošire i prodube politike Evropske unije. Proces integrisanja zemalja Evropske unije prouzrokovao je ozbiljne demokratske probleme ne samo na nivou Unije, već i u državama članicama. „Problemi demokratije” u državama članicama, koji proizilaze iz funkcionisanja Unije, drugačije se reflektuju u različitim nacionalnim političkim sistemima. Pritisku koji dolazi od integrisanja unutar Evropske unije bolje se prilagođavaju države koje imaju federalno od onih koje imaju unitarno uređenje. Članstvo u Evropskoj uniji narušava nacionalni suverenitet u tri pravca: u odnosu na nacionalne institucije; proces donošenja nacionalnih politika, kao i na same nacionalne politike.<sup>16</sup>

Nepobitno je da Evropska unija posjeduje neke demokratske karakteristike, ali jednako je jasno da ona nije, još uvijek, demokratija. Da li je moguća demokratija na nadnacionalnom nivou? Odgovor na ovo pitanje je, čini se, veoma

14 Npr. Džozef Vajler, Jirgen Habermas.

15 Kalypso Nicolaidis, navedeno prema: Schimdt Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006, p. 22.

16 O uticaju integracije na demokratiju u državama članicama – Schmidt A. Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006.

komplikovan. Kako Norberto Bobio primjećuje da je nezahvalno biti prognozer budućnosti demokratije,<sup>17</sup> nameće se zaključak da je u toj ulozi još nezahvalnije biti kada je demokratija u okviru Evropske unije u pitanju. Zagovornici demokratskog ustrojstva Unije ističu neophodnost transformisanja ove zajednice u oblik državnog karaktera. Sa ustavom ili bez njega, Unija bi se na osnovu ovih reformskih predloga morala „preobraziti” u oblik uređenja u okviru kojeg građani biraju predstavnike sa stvarnom političkom moći da kreiraju evropske politike. Odbijanje ustava kao dokumenta, koji je dijelom propagirao neka federalna obilježja Unije, nije prouzrokovalo preveliki zastoj u institucionalnom smislu. Čak i da jeste, uspješno je razriješen Ugovorom iz Lisabona. Ono što je postalo jasno odbijanjem ovog dokumenta na nacionalnim referendumima jeste (ne)raspoloženje i nepovjerenje građana prema daljem transformisanju Unije. Isti stav zauzeli su i evropski zvaničnici oštrim suprotstavljanjem da se novi dokument zove ustav. Slična situacija je i sa evropskim simbolima. „Dobro je... što svi simbolični elementi nedostaju, i, što je najvažnije – jezgro je – ostalo.”<sup>18</sup>

Rješavanje problema demokratije u EU počelo je pozivom na širenje i jačanje ovlašćenja neposredno izabrane institucije – Evropskog parlamenta, i veću transparentnost Evropske komisije i Evropskog savjeta, a kulminiralo preispitivanjem rada Evropske komisije i neophodnim reformama Zajednice da bi odgovorila na novonastalu situaciju usljed velikog tzv. „istočnog” proširenja. Pokušaj otklanjanja problema sa ustavom doživio je neuspjeh. Jedno od obrazloženja zašto je ustav odbijen u zemljama koje ga s visokim procentom nisu podržale na referendumima jeste da su građani mnogo više zainteresovani da riješe demokratske probleme koji su nastali u njihovim sopstvenim zemljama, nego one na nadnacionalnom nivou.

Izvjesno je da je Evropska unija, u funkcionalnom smislu, dugo ispunjavala očekivanja. Njena legitimnost se mjerila „pogodnostima” koje je proizvodila za građane i druge učesnike integracionih procesa. U tom smislu, postoji legitimnost *output*-a, ali se ona ne može poistovjetiti sa demokratijom. Dakle, u Evropskoj uniji ne postoji demokratija u tradicionalnom smislu riječi. Stoga se nameće zaključak da unutar Evropske unije nastaje novi oblik demokratije koji se vezuje za nadnacionalnu zajednicu, ne više za tradicionalnu državu. Na taj

---

17 Bobio Norberto, *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*, Filip Višnjić, Beograd, 1990, str. 14.

18 Izjava danskog premijera Andersa Fog Rasmusena za dnevni list *Jyllands-Posten*, 25. jun 2007. godine, <http://www.openeurope.org.uk/research/byanyothername.pdf>

način se mijenja i *telos* i *topos* demokratije. U tom smislu, svako nezadovoljstvo aktera procesa integracije narušava legitimnost i demokratiju.<sup>19</sup>

U cilju „kretanja Zajednice ka demokratiji” treba ojačati moć neposredno izabranog tijela. Ugovor iz Lisabona reformiše Evropski parlament u dva značajna pravca: jača njegova zakonodavna i budžetska ovlašćenja. Međutim, tvorcii Ugovora iz Lisabona kao da su namjerno ostavili problem demokratije, uređenja Unije i mnoga druga „osjetljiva” pitanja nedorečenim, pa tako i pitanje stvarnog jačanja ovlašćenja te neposredno izabrane institucije.

Druga mogućnost „demokratizacije” Unije može biti zasnovana na postparlamentarnoj legitimizaciji. Zagovornici ove teorije smatraju da netransparentnost rada institucija Unije ne predstavlja problem po demokratiju, jer je evropska demokratija zaštićena evropskom političkom kulturom. Osnovni problem ovakvih ideja o demokratizaciji jeste potpuno isključivanje građana iz procesa legitimizacije Unije. Zaključak proizilazi iz nastojanja da se u potpunosti marginalizuje uloga i nacionalnih parlamenata i parlamenta Evropske unije. Interesne grupe i korporacije ne predstavljaju građane Unije, ili ne u onoj mjeri u kojoj bi se moglo nedvosmisleno ukazati na njihov legitimitet. One su, u stvari, rezultat napora, kao što im i samo ime kaže, pojedinih interesnih grupa građana koje putem organizacija ovog tipa nastoje ostvariti zacrtane ciljeve. Lobiranje je oduvijek bio značajan način za kanalisanje i usmjeravanje političkih htjenja, ali, istovremeno, vrlo je teško pratiti njihov rad, pa je njihova demokratska kontrola gotovo onemogućena. Zbog toga su, u kontekstu klasičnih teorija demokratije, postparlamentarni predlozi nezamislivi i neodrživi.

Povjerenje građana u Uniju prvenstveno se može steći putem jačanja uloge nacionalnih parlamenata, tj. parlamenata država članica, jer su ove institucije konstituisane na osnovu političke volje građana i prvenstveno su odraz narodnog suvereniteta. Zahvaljujući tome, uloga nacionalnih parlamenata je veoma važna za legitimitet Evropske unije.

Najzad, da bi se u Evropskoj uniji izgradilo pravo evropsko građanstvo, neophodno je riješiti problem demokratskog deficita, da bi on bio prevaziđen građanstvo unutar Evropske unije ne može biti pasivna kategorija. Građanima Unije mora biti omogućeno da efektivno uživaju u pravima i slobodama koja su im ugovorima garantovana. Ispunjavanje ovog uslova je nužno praćeno proširivanjem liste u bliskoj budućnosti. Građani, dalje, moraju biti aktivni politički učesnici, između ostalog, putem „evropskih javnih debata” uz uspostavljanje

---

19 Samardžić Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? – Jedinstven slučaj Evropske unije”, u: Podunavac Milan (priređivač), *Država i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 484.

odgovarajućih mehanizama (okvira) koji će obezbijediti da se njihov glas zaista i uzima u razmatranje kada su politike Evropske unije u pitanju.

Sa slabim Evropskim parlamentom, nerazvijenim političkim predstavljanjem i manjkom mehanizama za građansko učestvovanje u kreiranju politika, ovakva nastojanja za sada nisu urodila plodom.

## Literatura

Balibar, Etjen, *Mi, građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd, 2003.

Bobio, Norberto, *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.

Habermas, Jürgen, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, New Left Review 11, September–October 2001.

Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Janjević, Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

Jolly, Mette, *A Demos for the European Union*, Politics, Volume 25, Issue 1, 2005.

Samardžić, Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? – Jedinstven slučaj Evropske unije”, u: Podunavac, Milan (priređivač), *Država i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

Schmidt, A. Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006.

Vajler, Džosef H. H., *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2000.

Weiler, JHH, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, CES Working Paper, Vol 1, No. 2.



Ivana Radić Milosavljević  
Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka  
iradicmilosavljevic@yahoo.com

## DEMOKRATIJA KAO POKRETAČ EVROPSKE INTEGRACIJE<sup>1</sup>

*Apstrakt.* Za razliku od mnogih teorijskih pristupa koji razvoj evropske integracije razumeju kao proces vođen računanjem relativnih koristi i troškova, cilj ovog članka je da pokaže da je ovakvo gledište nepotpuno. Biće pokazano da, pored ove vrste važnih materijalnih podsticaja, postoje i drugi, normativni razlozi koji su stajali iza reformi EZ/EU, posebno iza uvođenja principa građanstva kao i usvajanja, a onda i određivanja statusa Povelje o osnovnim pravima Ugovorom iz Lisabona. Takođe, kontinuirano uvećavanje moći Evropskog parlamenta može se objasniti pre svega potrebom za demokratizacijom političkog sistema EU. Koristeći se neofunkcionalističkom terminologijom, u članku se nude mehanizmi za koje autorka tvrdi da pokreću integraciju i koje naziva „demokratskim prelivanjem” i „demokratskom nadgradnjom”. Članak predstavlja autorkin pokušaj dopune teorije neofunkcionalizma koja ove normativne razloge nije adekvatno razmotrila, niti je definisala pomenute mehanizme. Takođe se razmatra na koji način je ovakav mehanizam moguće nazvati neofunkcionalističkom logikom napredovanja integracije.

*Ključne reči:* demokratsko prelivanje, neofunkcionalizam, konstruktivizam, demokratski deficit, građanstvo EU, osnovna prava EU, Evropski parlament

*Abstract.* Opposite to majority of theoretical approaches that picture European integration as a process driven by calculation of relative costs and benefits, this paper seeks to show that such interpretation is incomplete. Besides this kind of important material incentive there exist other, normative drives behind the reforms of the EC/EU, especially

---

1 Veći deo ovog teksta nastao je kao rezultat istraživanja autora u toku pisanja magistarskog rada na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka.

behind introduction of the principle of citizenship as well as behind adoption of the Charter on Fundamental Rights and its recognition by the Treaty of Lisbon. In addition, continuous increases in the EP powers can be explained by the need to democratize the EU's political system. Using the neofunctionalist terminology, the paper introduces mechanisms which push the integration process, as the author claims, that are to be called "democratic spill-over" and "democratic build-up". Thus, the paper represents the author's special attempt at upgrading the theory of neofunctionalism which did neither took adequately these normative explanations into consideration nor it ever defined the mentioned mechanisms. The paper also examines under what conditions these mechanism are suitable to become part of neofunctionalism.

*Key words:* democratic spill-over, neofunctionalism, democratic deficit, EU citizenship, fundamental rights of the EU, European parliament

## Uvod

Dominantan pristup izučavanju evropske integracije, od kako su početkom 1950-ih otpočete evropske studije, bio je racionalistički. Neofunkcionalizam, kao prva teorija evropske integracije, utrla je put ovakvom opredeljenju pretpostavljajući da su učesnici u procesu integracije racionalni, odnosno da se u svom delovanju vode prvenstveno interesima za sopstvenom dobrobiti. Ovi interesi, međutim, prema rečima Ernsta Hasa (Ernst B. Haas), začetnika neofunkcionalizma, oblikovani su vrednostima koje mogu biti materijalne i nematerijalne.<sup>2</sup> Suprotno shvatanju tada dominantne realističke škole međunarodnih odnosa, ne postoji samo jedan i jedinstveni nacionalni interes države za nacionalnom bezbednošću. Pored toga što postoji mnoštvo interesa i mnoštvo aktera koji oblikuju delovanje u procesu integracije, ti interesi takođe nisu nepromenljivi. „Ukoliko budu osujećeni, oni (društveni akteri, prim. I.R.M.) će preispitati svoje vrednosti, redefinisati svoje interese i odabrati nova sredstva kako bi ih ostvarili.”<sup>3</sup> Ovo je, dakle, i po kvalifikaciji koju daje sam Has, pristup „mekog racionalnog izbora” (*soft rational choice*). Mogućnost i spremnost da se interesi menjaju i vrednosti redefinišu u susretu sa interesima i u interakciji sa drugim akterima jedna je od postavki koja je trebalo da pomogne u objašnjenju razloga zbog kojih se države odriču suverenosti sopstvenom voljom u korist regionalnih

---

2 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, p.\*XV.

3 Ibidem, p. \*XV.



institucija. Pristup „mekog racionalnog izbora” omogućioće Hasu da u svojim poslednjim razmatranjima o neofunkcionalizmu svoju teoriju podvede pod širi okvir društvenog konstruktivizma (*social constructivism*), koji je u evropske studije prenet iz discipline međunarodnih odnosa krajem 1990-ih godina. Međutim, revidirani neofunkcionalizam je samo delimično razvio konstruktivističku stranu teorije. Naime, pojedini autori su dopunjavali teoriju neofunkcionalizma i pri tom definisali pojam društvenog preliivanja (eng. *social spill-over*), koje podrazumeva širenje opsega i/ili nivoa integracije pod uticajem socijalizacije i učenja aktera iz iskustva zajedničkog rada u organima i telima EU.<sup>4</sup> Naime, nacionalni službenici koji su angažovani u sve većem broju zajedničkih tela na nivou EU prolaze kroz proces socijalizacije i učenja koji im omogućava da svoje stavove i uverenja menjaju, što ih čini prijemčivim za inicijative koje za posledicu imaju napredovanje integracije.<sup>5</sup>

Neofunkcionalizam, međutim, nije razvio nijedan koncept koji bi razvoj integracije objasnio kao posledicu prepoznate potrebe aktera za aktivnim širenjem nekakvih nematerijalnih vrednosti, konkretnije – demokratskih vrednosti, što bi mogla biti jedna konstruktivistička pretpostavka. Neofunkcionalisti su, doduše, govorili o pojedinim demokratskim elementima kao preduslovima uspešne integracije, tačnije o potrebi da sve države učesnice integracije budu međusobno slične u pogledu unutrašnjeg pluralizma i obezbeđenja slobode udruživanja.<sup>6</sup>

---

4 Pojmove *opseg* i *nivo* integracije koristi Šmitter, koji ih razmatra kao dve dimenzije integracije. Philippe C. Schmitter, “A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, Vol 24, No 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), pp. 836–868.

5 Revidirani neofunkcionalizam (neo-neofunkcionalizam), nakon višestrukih dopuna ove teorije od strane različitih autora, među kojima se ističu Šmitter (Philippe Schmitter), Niman (Arne Niemann), Tranholm-Mikelsen (Jeppe Tranholm-Mikkelsen), obogaćen je, pored originalno definisanog funkcionalnog preliivanja, sa još nekoliko varijanti ovog mehanizma. Tako se razlikuju političko preliivanje (political spill-over), kultivisano ili odgajano preliivanje (cultivated spill-over), geografsko preliivanje (geographical spill-over), društveno preliivanje (social spill-over) i egzogeno preliivanje (exogenous spill-over). Pojam društvenog preliivanja definisao je Niman, a o uticaju socijalizacije pisao je zajedno sa Šmitterom. Philippe C. Schmitter and Arne Niemann, “Neofunctionalism”, in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2009.

6 „Sumirajmo strukturne homogenosti u zapadnoj Evropi. Sve zapadnoevropske zemlje su bile i jesu karakterisane pluralističkom društvenom strukturom. Sve klase stanovništva mogu da učestvuju u mnogim aspektima svakodnevnog javnog donošenja odluka ... Sve više ljudi je na neki način povezano sa dobrovoljnim grupama koje predstavljaju njihove interese prilikom javnog donošenja odluka.” Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*, p. 320. Ernst B. Haas, *International Integration: The European and the Universal Process*.

Neofunkcionalizam je, dakle, o demokratiji u državama članicama (nije govorio o demokratiji u procesu odlučivanja u EU) govorio kao o jednom od preduslova (eng. *background conditions*) i nije se ni na kakav normativan način bavio pitanjem razvoja integracije, kako bi to eventualno činio konstruktivizam.

Međutim, ukoliko se ima u vidu karakter neofunkcionalizma kao teorije „mekog racionalnog izbora”, prema kojoj interese učesnika u integraciji oblikuju i nematerijalne vrednosti (na primer, vrednovanje demokratskih principa, ljudskih prava, prava građanstva i sl.), može se pretpostaviti da će te nematerijalne vrednosti takođe biti ugrađene u rešenja koja učesnici oblikuju. Pod pretpostavkom da je vrednost demokratije ona koju dele svi ili većina aktera integracije, kao i da su mnoga usvojena rešenja opravdana ili propraćena izjavama o demokratskim principima, čini se da bi uvođenje mehanizma „demokratskog preliivanja i/ili nadgradnje”<sup>7</sup> integracije kao onog koji se odvija pod uticajem ovih vrednosti bilo dozvoljena dopuna teoriji. Međutim, ovaj uslov još uvek nije dovoljan da bi se pomenuti mehanizam nazvao neofunkcionalističkim. Potrebno je zadovoljiti još najmanje dva uslova: prvi, da se razvoj integracije pod uticajem nematerijalnih vrednosti odvijao *postepeno* i, drugi, da postoji *funkcionalistička uzročno-posledična veza* između ostvarenog napretka u razvoju integracije i prethodnih integrativnih koraka. U članku se tvrdi da su oba ova uslova ispunjena i da se napredovanje integracije<sup>8</sup> pod uticajem promovisanja nematerijalnih vrednosti (baš kao i u slučaju zadovoljavanja onih materijalnih) odvijalo upravo prema ovim principima: postepenosti (evolutivnosti) i funkcionalizma.<sup>9</sup> U prilog ovaj tvrdnji analizira se nekoliko primera postepenog i funkcionalističkog napredovanja integracije pod uticajem nematerijalnih vrednosti, pre svega pod uticajem

---

7 O drugim mogućim pravcima kretanja integracije, tj. mogućim strategijama koje zauzimaju akteri a koje je definisao Šmitter u svom članku *A Revised Theory of Regional Integration*, na ovom mestu neće biti reči jer autor smatra da su pomenute dve strategije (preliivanja i nadgradnje) dovoljne da ilustruju mogućnost dopune teorije neofunkcionalizma i da bi vrednosno zasnovani interesi mogli biti u pozadini i drugih mogućih strategija, o kojima govori Šmitter u pomenutom članku. Pored preliivanja i nadgradnje, dakle, Šmitter navodi i „širenje” (spill-around), „povlačenje” ili „ograničavanje” (retrench), „zamagljivanje” (Muddle-about), „nazadovanje” (spill-back) i „učaurenje” (encapsulation). Philippe Schmitter, „A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, Vol 24, No 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), pp. 836–868.

8 Pod napredovanjem integracije podrazumeva se uvećanje opsega (širenje oblasti delovanja) i/ili nivoa (uvećanje nadležnosti centralnih institucija) integracije.

9 Videti o principima evropske integracije kod Samardžića, koji na nešto drugačiji način definiše princip funkcionalnosti nego što je ovde definisan i koji, pored ovde pomenutih, razmatra još dva principa – asocijativnosti i kontraktualnosti u razvoju evropske integracije. Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.

potrebe da se demokratizuje sistem EU: uvođenje principa građanstva i korpusa prava koji prati ovaj princip, kodifikovanje i regulisanje zaštite osnovnih prava u EU usvajanjem Povelje o osnovnim pravima, kao i kontinuirano osnaživanje Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja. Pored toga, ne samo da su ove nove oblasti i nadležnosti institucija uvedene pod pritiskom potrebe za dostizanjem demokratskih vrednosti, nego one i same deluju kao podstrek za dalju demokratizaciju političkog sistema EU. Naime, široko je rašireno stanovište da je za ostvarivanje istinskog evropskog građanstva neophodno rešiti problem demokratskog deficita u Uniji koji se, između ostalog, ogleda i u nedostatku mehanizama učešća građana u kreiranju politika.<sup>10</sup>

### Demokratsko prelivanje i teorija neofunkcionalizma

Jedan od poznatijih neofunkcionalističkih principa integracije, dakle, jeste postepenost ili evolutivnost (graduelnost, inkrementalnost) njenog razvoja. Neofunkcionalistička teorija, dakle, razume regionalnu integraciju kao proces koji se odvija kroz niz manjih, bilo planiranih, bilo nenameravanih, koraka. Takav razvoj je u suprotnosti sa planiranim kreiranjem sveobuhvatnih aranžmana kroz samo nekoliko velikih poduhvata.<sup>11</sup>

Kada je reč o napredovanju evropske integracije u pomenutim oblastima ljudskih prava, prava građanstva i nadgradnji ovlašćenja Evropskog parlamenta, proces je tekao *postepeno* tokom niza godina pod uticajem izrečenog ili podrazumevanog obzira prema demokratskim principima među različitim akterima evropske integracije. Nije se, dakle, radilo o nekoj unapred, od svih aktera prihvaćenoj, zaokruženoj ideji ili planu o tome kako bi u konačnom obliku trebalo da izgleda demokratski uređen politički sistem EU. Naprotiv, takvo jedinstveno shvatanje ne postoji ni danas nakon svih preduzetih koraka, a o mogućem i poželjnom finalitetu Evropskog političkog projekta nema čak ni otvorene rasprave. Demokracija kao vrednost živi u svesti aktera evropske integracije koju oni

---

10 Sasvim drugo pitanje je koliko su usvojena rešenja zaista doprinela suštinskoj demokratizaciji sistema EU. Na ovom mestu neće biti kritičke ocene stanja demokratije u EU jer je to predmet razmatranja drugih tekstova u ovom zborniku.

11 Profesor Samardžić, na primer, objašnjava: „Pogled na gotovo pola veka postojanja Zajednice ne ostavlja nedoumicu o njenom neprekidnom razvoju ... Evropska integracija svedoči o jednom ireverzibilnom procesu evolucije. Čvorišta tog procesa nalaze se u trenucima sklapanja ugovora, koji su do sada uvek trasirali puteve produbljenijeg razvoja zajednice. Ugovori su, međutim, po pravilu bili odgovor na kumulirane zahteve za širenje domena zajedničkog uređivanja delatnosti koje su već dostizale kritičku tačku međuzavisnosti.“ Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, op. cit., str. 33.

postepeno ugrađuju u rešenja oko kojih se dogovaraju iako nemaju identično razumevanje sadržaja i suštine ove vrednosti.

Drugi važan preduslov, pod kojim bi se određeni mehanizam mogao smestiti pod teoriju neofunkcionalizma, jeste potreba da postoji *funkcionalistička uzročno-posledična veza*. Šmitter (Philippe C. Schmitter), jedan od najpoznatijih neofunkcionalista, navodi Artura Stinčkomba (Arthur Stinchcombe), koji objašnjava da je funkcionalistička uzročno-posledična veza ona u kojoj „posledice nekog ponašanja ili društvenog aranžmana predstavljaju suštinski element uzroka tog ponašanja”.<sup>12</sup> Upravo na ovaj način neofunkcionalisti definišu jedan od svojih centralnih koncepata – koncept prelivanja – dovodeći u vezu uzroke i posledice integracije u pojedinim oblastima. Prelivanje, prema Lindbergu (Leon N. Lindberg), predstavlja „... situaciju u kojoj dato delovanje, vezano za određeni cilj, stvara situaciju u kojoj originalni cilj može biti obezbeđen samo preduzimanjem daljeg delovanja, što opet stvara dodatni uslov i potrebu za daljim delovanjem i tako dalje”.<sup>13</sup> Lindberg nastavlja: „Početni zadatak i dodeljivanje nadležnosti centralnim institucijama stvara situaciju ili niz situacija sa kojima se može nositi samo ukoliko se dalje prošire zadaci i dodeljivanje nadležnosti”. Ovo znači da je svako novo dodeljivanje nadležnosti u vezi sa ili uzrokovano prethodnim dodeljivanjem nadležnosti. Dakle, da bi se koncept „demokratskog prelivanja” (ali i nadgradnje) mogao prihvatiti kao mehanizam teorije neofunkcionalizma, podrazumeva se da bi bilo potrebno pokazati da je demokratsko prelivanje, pored toga što je uzrokovano gajenjem demokratskih vrednosti kod aktera integracije, takođe posledica prethodnih integrativnih koraka. Drugim rečima, prethodno dodeljivanje nadležnosti centralnim institucijama stvara situaciju (ili *tenziju* u Šmitterovoj terminologiji) koju je moguće prevazići posezanjem za prodemokratskim rešenjima koja za rezultat imaju novo dodeljivanje nadležnosti. Ova novodefinisana tenzija, koja bi se mogla dodati Šmitterovom spisku tenzija ili kontroverzi koje podstiču aktere da menjaju svoje prvobitne strategije, mogla bi se nazvati „demokratskim deficitom”. „Demokratski deficit” kao tenzija podrazumevao bi svaku umanjenu mogućnost demokratske kontrole donošenja odluka, odnosno kontrole centralnih institucija od strane onih na koje se te odluke odnose.

Kako je ova tenzija pojava koja je nastala i prepoznata relativno kasno u razvoju evropske integracije, odnosno tek sa značajnijim uvećanjem njenog nivoa i opsega, posebno u periodu nakon dovršavanja jedinstvenog tržišta, jasno

---

12 Philippe C. Schmitter, „A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, Vol 24, No 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), p. 839.

13 Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963, p. 123.

je da ona nije zauzimala značajnije mesto ni unutar teorija evropske integracije, pa tako ni teorije neofunkcionalizma. Ipak, imajući u vidu da je neofunkcionalizam, posebno njegov začetnik Has, još početkom 1950-ih definisao integraciju kao proces formiranja *političke zajednice*, koja nastaje kroz postepeno usmeravanje aktivnosti, očekivanja ali i lojalnosti ka novim centralnim institucijama, ostaje utisak da je ovaj propust teorije neopravdan.<sup>14</sup>

*Empirijski pokazatelji demokratskog prelivanja i nadgradnje u razvoju evropske integracije*

Uvođenje principa građanstva Ugovorom iz Matrihta odraz je potrebe da se novostvorena EU, čije je uspostavljanje podrazumevalo niz novih nadležnosti za centralne institucije u Briselu, približi građanima, tj. da im se omogući da se sa njenim institucijama identifikuju. Ova potreba prepoznata je i ranije, godinama pre usvajanja ugovora koji je na najradikalniji način do tada izmenio evropske zajednice. Niz je događaja koji govore tome u prilog. Naime, još je na samitu u Parizu 1974. godine (na kojem je, takođe, doneta odluka o neposrednim izborima za Evropski parlament) izražena potreba da se razmotre „uslovi i vremenski okvir pod kojima bi *građanima* devet država članica bila data posebna prava *kao članovima Zajednice*” (kurziv I.R.M.).<sup>15</sup> Shodno tome, Leo Tindemans (Leo Tindemans), belgijski premijer, uključio je u svoj izveštaj iz 1976. godine poglavlje pod nazivom „Evropa građana”, u kojem je predložio da se omogući da se prava građana zaštite u odnosu na narastajuće moći evropskih institucija.<sup>16</sup> Sličan razvoj odigrao se i na samitu u Fontenblou 1984. na kojem je, između ostalog, naloženo formiranje Adonino komiteta koji je podneo Evropskom savetu izveštaj pod nazivom „Narodna Evropa” (Peoples’ Europe). U izveštaju se, između ostalih, nalazilo i poglavlje pod nazivom „Posebna prava građana”, gde su se predlagala rešenja od kojih je većina kasnijim izmenama osnivačkih ugovora postala deo komunitarnog prava. Primera radi, tada su predložena prava

14 Prema definiciji koju daje Has, integracija predstavlja „proces tokom kojeg su politički akteri iz nekoliko različitih nacionalnih okvira navedeni da svoje lojalnosti, očekivanja i političko delovanje usmere ka novom centru čije institucije poseduju ili zahtevaju jurisdikciju nad već postojećim nacionalnim državama. Krajnji rezultat procesa političke integracije je nova politička zajednica, nadgrađena na već postojeće.” Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, op. cit., p. 16.

15 *Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community* (Paris, 9 and 10 December 1974), Bulletin of the European Communities, December 1974, No 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

16 Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, European Communities.

kao što su aktivno i pasivno pravo glasa na izborima za EP i lokalnim izborima u državama članicama, uspostavljanje institucije ombudsmana, pravo na podnošenje peticije, konzularna zaštita u trećim državama od strane druge države članice EU i drugo. Neka od predloženih rešenja, međutim, još i danas nisu prihvaćena, kao što su uspostavljanje jedinstvene izborne procedure za Evropski parlament (što bi stavilo sve građane EU u jednak položaj), pravo glasa na izborima za nacionalni parlament u drugim državama članicama i sl.<sup>17</sup> Takođe, upravo u ovom periodu, javljaju se predlozi za uvođenjem simbola EU – zastave, pasoša i himne sa idejom da se građanima država članica pomogne da se identifikuju sa budućom političkom zajednicom. Ovakav razvoj, poduprt i praksom Suda pravde u oblasti slobode kretanja ljudi, govori ne samo o normativnim motivima za proširenje opsega i nivoa integracije u oblasti prava građanstva, već i o postepenosti uvođenja ovih prava, što je modalitet koji je zadržan i nakon legalizacije ovog koncepta Ugovorom iz Maastrichta.

Naime, koncept građanstva iz Maastrichta znatno je skromnijeg dometa od onog koji je zamišljen u navedenim predlozima, a posebno od onog koji je imao na umu Evropski parlament kada je 1989. godine sačinio Deklaraciju o osnovnim pravima i slobodama.<sup>18</sup> Kada je reč o zaštiti osnovnih prava, Ugovor iz Maastrichta uvodi odredbu kojom se precizira da će „Unija kao opšte principe prava Zajednice poštovati osnovna prava onako kako su ona garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ... i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve članice”.<sup>19</sup> Dodatno, iako još uvek daleko od proklamovanja slobode udruživanja i okupljanja, na primer, Ugovor iz Maastrichta čini skroman pomak u ovoj oblasti uvođenjem člana o političkim partijama.

Postepen razvoj integracije u oblasti prava građanstva nastavio se i nakon Ugovora iz Maastrichta. Pored očekivanja da će Ugovorom iz Amsterdama (1997) korpus prava građanstva biti proširen, ovo proširenje je zapravo bilo skromno. Jedno novo pravo koje je uvedeno bilo je pravo svakog građanina Unije da piše bilo kojoj instituciji ili telu na nekom od zvaničnih jezika i da na istom jeziku dobije odgovor. Takođe, Ugovor iz Amsterdama je sadržao pojašnjenje da građanstvo Unije ne zamenjuje, već dopunjuje državljanstvo/građanstvo (eng. *citizenship*) države članice. Nešto značajniji pomak predstavlja uvođenje novih

17 Ad Hoc Committee, "On a People's Europe", *Report to the European Council, A 10.04 Com 85*, 28 and 29 June 1985, Milan. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocument.faces/en/4659/html.bookmark>, (Pristupljeno 10. septembra 2013)

18 Resolution adopting Declaration on Fundamental Rights and Freedoms, Texts adopted by the European Parliament, *Official Journal of the European Communities*, No C 120/51.

19 Article F, Treaty on European Union, *Official Journal C 191*, 29 July 1992.

odredbi u Ugovor iz Amsterdama – o zabrani diskriminacije na osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, vere ili uverenja, invaliditeta, godišta ili seksualne orijentacije, kao i o pravu svakog građanina EU, fizičkog ili pravnog lica rezidenta ili sa registrovanom kancelarijom u državi članici da pristupi dokumentima EP, Saveta i Komisije.<sup>20</sup> Ugovor iz Amsterdama na jasniji način definiše zajedničke vrednosti na kojima počiva Unija, to jest njene države članice, navodeći u članu 6 da je „Unija zasnovana na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, i vladavine prava, principima koji su zajednički za sve članice”.

Ugovor iz Nice nije doneo značajne izmene u ovoj oblasti, ali je na samitu u Nici, pri zaključenju Ugovora, istovremeno proglašena i Povelja o osnovnim pravima čiji će pravni status ostati nerešen do Ugovora iz Lisabona. Treba naglasiti, međutim, da ovakav nerešen pravni status Povelje nije sprečio Sud pravde da je iskoristi kao inspiraciju u unapređivanju ljudskih prava, kao ni ostale institucije EU da se na nju pozivaju u svojim dokumentima.<sup>21</sup>

O postepenom karakteru integracije u oblasti zaštite ljudskih prava svedoči oprezniji pristup zauzet Ugovorom iz Lisabona u odnosu na onaj iz Ugovora o ustavu za Evropu, koji je inkorporisao Povelju u tekst Ustava.<sup>22</sup> Naime, nakon odbacivanja Ustava, Lisabonski sporazum konačno legalizuje Povelju, ali ne kao deo teksta Ugovora, već izjavom o njenom prihvatanju i o njenom statusu u članu 6 Ugovora o EU. Naime, u članu 6 Ugovora o EU navodi se da „Unija priznaje prava, slobode i principe definisane Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije ... koja ima istu pravnu vrednost kao Ugovori...” i da „... odredbe Povelje ni na koji način neće proširivati nadležnosti Unije definisane Ugovorima...”<sup>23</sup>

Još je nekoliko novina koje je u ovoj oblasti doneo Ugovor iz Lisabona, ali koje se ne mogu okarakterisati kao nekakva revolucionarna dostignuća. Naime, član 16 Ugovora o EU donosi dugo očekivana pravila o javnosti rada Saveta

---

20 Član 6a i 191a Ugovora iz Amsterdama o izmenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i određenih povezanih akata (97/C 340/01), celeks: 11997D.

21 O uticaju Povelje pre Ugovora iz Lisabona, vid. Valentina Bazzocchi, “The European Charter of Fundamental Rights and the Courts”, in: Giacomo Di Federico (ed.), *The EU Charter on Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011.

22 Radi se o dokumentu potpisanom u Rimu 2004. godine, nakon što je tekst Ugovora o ustavu za Evropu pripremila Konvencija o budućnosti Evrope i nakon što je dogovoren na međuvladinoj konferenciji.

23 Article 6, *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C 306, Volume 50, 17 December 2007.

kada ovaj raspravlja i glasa o nacrtu zakonodavnog akta; član 15 Ugovora o funkcionisanju EU zahteva od svih institucija Unije da obavljaju svoje poslove što je moguće otvorenije kako bi unapredile dobro upravljanje i obezbedile učešće građanskog društva; uvodi se mogućnost da građani iz više država članica putem građanske inicijative, uz podršku od milion potpisa, zahtevaju od Komisije da podnese predlog zakonodavnog akta. Konačno, treba reći da Ugovor u članu 2, manje-više, ponavlja odredbe člana 6 Ugovora iz Amsterdama navodeći da je „Unija zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava osoba koje pripadaju manjinama. Ova prava su zajednička državama članicama u društvu u kojem vladaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, solidarnost i jednakost između žene i muškarca”.<sup>24</sup>

Ugovor iz Lisabona čitav jedan naslov posvećuje demokratskim principima koji su dobrim delom bili definisani i ranijim ugovorima, samo su sada grupisani na jednom mestu. Radi se o Naslovu II, koji obuhvata članove 9–12 i koji govore o principima jednakosti građana pred institucijama, građanstvu Unije, predstavničkoj demokratiji kao principu na kojem je Unija zasnovana, javnosti i otvorenosti rada institucija i učešću nacionalnih parlamenata.

Pored postepenog karaktera integracije, u ovoj oblasti vidljiv je i funkcionalistički princip integracije. Naime, proširivanje oblasti delovanja Evropske zajednice na princip građanstva posledica je ranijih koraka u integraciji, posebno onih kojima su nadgrađivane nadležnosti nadnacionalnih institucija. Ostvarivanje ranije usvojenih rešenja i ciljeva ne bi bilo moguće ili potpuno bez uvođenja prava iz korpusa prava građana. Uopšte gledano, situacija u kojoj dolazi do sve većeg obima nadležnosti Unije, kao i sve većih ovlašćenja centralnih institucija, postaje neodrživa bez nekog oblika demokratske legitimizacije (*input legitimitet*).

Posmatrajući konkretne primere demokratskog preliivanja i nadgradnje, uočava se da su mnogi u sebi sadržavali funkcionalističku uzročno-posledičnu vezu. Na primer, jedno od prava građanstva, vršenje aktivnog i pasivnog biračkog prava u procesu izbora predstavnika građana u Evropski parlament, direktno je vezano za prethodno definisane ciljeve, tj. rešenja – konkretno za odluku da se Evropski parlament neposredno bira. Davanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima rezidentima poreklom iz drugih država članica u vezi je sa jednom od prethodno definisanih sloboda – slobodom kretanja. Pored toga, cilj ostvarivanja zajedničkog tržišta, definisan Jedinstvenim evropskim aktom, bilo bi nemoguće ostvariti u punoj meri bez ostvarivanja šire definisane slobode kretanja lica koja se ne vezuje isključivo za vršenje ekonomske delatnosti,

---

24 Article 2, *Treaty of Lisbon...*, op. cit.



kao i bez definisanja socijalnih prava koja bi bila protivteža silama slobodnog tržišta (Socijalna povelja). Konačno, Povelja o osnovnim pravima EU usvojena je kako bi nadomestila nedostatak u zaštiti osnovnih prava, proizašao kao posledica naraslih komunitarnih pravnih tekovina koje su sve više počele da zadiru i direktno pogađaju prava i obaveze pojedinaca.

Pored uvećanja *opsega* integracije (proširivanja oblasti delovanja), pod uticajem pritisaka za demokratizacijom političkog sistema EU, kako je već pomenuto, postepeno se uvećavao *nivo* ovlašćenja zajedničkih institucija (nadgradnja ili *build-up*). Posebno je ovaj trend vidljiv na primeru Evropskog parlamenta, čije su moći kontinuirano rasle još od kako je ova institucija nastala kao zajednička skupština tri Zajednice. Potreba da se prevaziđe „demokratski deficit” vodila je rešenjima koja su omogućila da EP postane predstavničko telo građana Evropske unije neposredno birano na svakih pet godina, ali i da zadobije sve veća ovlašćenja u zakonodavnom i budžetskom postupku, kao i ovlašćenja koja mu obezbeđuju sve značajniju demokratsku kontrolu nad organima izvršne grane vlasti (posebno nad Komisijom). Njegova ovlašćenja u zakonodavnom i budžetskom postupku postepeno su rasla i kodifikovana su svakom revizijom osnivačkih ugovora – od Jedinstvenog evropskog akta do Ugovora iz Lisabona. Osim toga što se ovaj trend odvijao i nastavlja se postepeno, može se sa sigurnošću reći da je uvećanje moći Evropskog parlamenta u funkciji ranije preuzetog obavezivanja. Pre svega, posledica je uvećanja obima delovanja EU u sve većem broju oblasti, kao i posledičnog uvećanja ovlašćenja drugih institucija – Saveta i Komisije. Ovakvo uvećanje moći Evropskog parlamenta rezultat je pre svega njegove sopstvene borbe za obezbeđivanjem adekvatnog mesta u institucionalnoj strukturi EU, koju je ovaj vodio pod parolom umanjenja „demokratskog deficita”. Ne treba, međutim, zaboraviti ni pomoć koja je Parlamentu stizala od aktera kao što je Sud pravde, koji mu je u nekoliko slučajeva, tumačeći osnivačke ugovore, dodelio ovlašćenja u zakonodavnom i postupcima pred Sudom pre nego što su ova ovlašćenja definisana ugovorima.<sup>25</sup> Iako je EP, odnosno njegovi

---

25 Uvođenje principa i korpusa prava građanstva i uvećanje moći Evropskog parlamenta nisu posledica isključivo jednog mehanizma – demokratskog preliivanja – iako su ovi motivi naročito vidljivi u pomenutim slučajevima. Objasnjene napredovanja integracije u ovoj oblasti bilo bi manjkavo bez razmatranja kultivisanog preliivanja i, posebno, bez objašnjenja uloge Suda pravde EZ/EU u proširivanju prava iz ovog korpusa (posebno prava na slobodno kretanje). Na ovom mestu, međutim, neće biti reči o tim mehanizmima, jer je cilj prethodne analize bio da pokaže postojanje procesa „demokratskog preliivanja” unutar evropske integracije i mogućnosti za uvođenje ovog koncepta u neofunkcionalističku teoriju, a ne objašnjavanje logike napredovanja integracije uopšte u oblasti prava građanstva. Kada je reč u ulozi Suda u uvećanju ovlašćenja EP, interesantni su slučajevi u kojima je Sud definisao princip institucionalnog balansa, kao i slučajevi u kojima je priznao aktivno i pasivno pravo legitimacije Evropskom parlamentu i pravo

članovi, kao motiv imao prvenstveno uvećanje sopstvene moći, on je svoju borbu vodio koristeći se normativnim adutima – znajući da je vrednost demokratije nezaobilazan, iako ne uvek dominantan pokretač delovanja evropskih elita, čak i kada su u pitanju predstavnici vlada država članica. Iako različiti akteri imaju različitu percepciju o tome kako bi EU trebalo da bude ustrojena, malo ko će se otvoreno usprotiviti potrebi da ona bude sve više demokratska, bez obzira na konačan oblik i sadržaj tog demokratskog rešenja. Predstavnici Evropskog parlamenta svakako su ovu činjenicu imali na umu.

### **Zaključak: izvesnost „demokratskog prelivanja“ kao posledica uvećane politizacije**

Navedena analiza pokazuje da je evropska integracija napredovala kako pod uticajem materijalnih vrednosti, tako i onih nematerijalnih koje takođe oblikuju ponašanje aktera integracije, odnosno utiču na izbore koje oni prave. Rešenja koja su na ovaj način definisana imala su najčešće čvrstu vezu sa prethodnim integrativnim koracima, odnosno bila su neophodna za uspešno delovanje u već integrisanim oblastima. „Demokratski deficit“, nastao iz prvobitno ustrojenih pravila, bio je ona tenzija koja je često primoravala aktere evropske integracije da posegnu za daljim međusobnim obavezivanjem, što je posebno vidljivo na primeru razvoja ovlašćenja Evropskog parlamenta. Prelivanje integracije na oblasti prava građanstva, zaštite osnovnih prava EU, kao i nadgradnja ovlašćenja nadnacionalne predstavničke institucije, odvijalo se postepeno, kroz niz koraka, pre nego kao rezultat jednog sveobuhvatnog ustavnog rešenja.

Može se zaključiti da „demokratsko prelivanje“ ili „nadgradnja“ nastupa kao posledica vrednosno zasnovanih stavova aktera integracije koji, pored toga što su racionalne ličnosti, istovremeno imaju usvojene nematerijalne vrednosti. Ovakva logika napredovanja integracije se možda na prvi pogled teško objašnjava kao neofunkcionalistički mehanizam, ali, uz pažljivu analizu, ovakav poduhvat nije nemoguć. Šmiter je izgleda na putu sličnog zaključka kada navodi: „Iracionalno“ držanje ili strategije – bilo iz dogmatskih / ideoloških ili ličnih / emotivnih razloga – nikada nisu odsutni iz društvenog delovanja, čak i na međunarodnom nivou ... Uklapaju se u nju (teoriju neofunkcionalizma, prim. IRM) dosta neudobno ... Ovaj model (neofunkcionalistički, prim. IRM) pretpostavlja da je integracija bazično (ali ne isključivo) racionalan proces u kojem akteri

---

privilegovanog tužioca. Videti, na primer, slučajeve *SA Roquette Frères v Council of the European Communities*. – *Isoglucose – Production quotas (Case 138/79)*, *Parti écologiste “Les Verts” v Europeane Parliament (Case 294/83)*, *European Parliament v Council (Chernobyl) (Case 70/88)*.

kalkulišu očekivane dobiti iz različitih alternativnih strategija učesća u zajedničkim strukturama odlučivanja. Nedavno je Ernst B. Has ovo nazvao pretpostavkom o 'mekoj racionalnosti'.<sup>26</sup>

Dakle, iako glavni pokretači promena u Evropskoj uniji ostaju (materijalni) interesi aktera integracije, ne može se zaobići činjenica da su nematerijalne vrednosti bile česta pobuda u razvoju integracije. Nekada su ove pobude bile iskrene, ali često su nova rešenja bila ona minimalistička, uvedena pod pritiskom očekivanja javnosti i nisu odražavala istinsku nameru glavnih aktera integracije da suštinski demokratizuju sistem EU. I pored toga, mora se prihvatiti činjenica da su nematerijalne vrednosti uticale na razvoj integracije. Zanimariti ovaj aspekt integracije, zanemariti ulogu ideja u njenom razvoju, značilo bi predstaviti nepotpunu sliku o njenoj prirodi i logici. Posebno bi bilo teško objasniti prelivanje jedne tržišne integracije u domen prava građanstva i dalje širenje zaštite osnovnih prava, kao i prihvatanje rasta moći jedne nadnacionalne institucije na uštrb kontrole procesa od strane vladinih predstavnika. U savremenom, a još više budućem razvoju evropske integracije, koju od Ugovora iz Mastrihta naovamo karakterišu sve intenzivniji procesi politizacije, čini se još više opravdanim, ako ne i neophodnim, teorijski obuhvatiti koncepte kakvi su „demokratsko prelivanje” ili „nadgradnja”. Neofunkcionalizam jeste pretpostavio da će politizacija pozitivno delovati na dalji razvoj integracije, ali je sam proces definisao elitistički – kao uvećanu kontroverznost oko pojedinih pitanja javne politike među socio-ekonomskim, uglavnom transnacionalnim interesnim grupama koje će zahtevati više integracije. Savremena politizacija karakterisana je raznovrsnim zahtevima šire javnosti, a ne samo elita, koji ne moraju neophodno biti prointegracijski usmereni, mada za sada nije bilo ozbiljnijeg izazova integraciji. Takođe, savremena „omasovljena” politizacija se sve češće formira oko opštih, identitetskih pitanja, pitanja ustavnog karaktera, a ne samo konkretnih pitanja javne politike. Upravo ova ustavna pitanja mogu biti snažan pokretač „demokratskog prelivanja”, ali možda i „demokratskog” nazadovanja integracije (*spill-back*) u budućnosti. Osnaživanje uloge nacionalnih parlamenata u političkom procesu EU Ugovorom iz Lisabona jedan je od pokazatelja mogućnosti ovakvih ishoda.

Kako je pokazano, neofunkcionalizam, kao teorija „mekog racionalnog izbora”, posebno nakon njenog smeštanja pod okrilje društvenog konstruktivizma, u mogućnosti je da obuhvati i neke konstruktivističke motive, te je stoga moguće, pod navedenim uslovima, dopuniti je novim konceptima kakav je npr. „demokratsko prelivanje”. I pored ove dopune, međutim, neofunkcionalizam ostaje parcijalna teorija koja objašnjava pojedine aspekte integracije. Savremena

---

26 Schmitter, *Neo-Neo-Functionalism*, op. cit., p.17.

Evropska unija, koja kombinuje nadnacionalne metode sa klasičnim međuvladinim delovanjem, materijalne sa nematerijalnim motivima, elitistički vođen proces sa sve većim uplivom javnog mnjenja, tržišnu sa političkom integracijom, mnogobrojne vladine sa nevladinim akterima koji svakodnevno oblikuju njenu stvarnost, opire se objašnjenju koje može da obezbedi samo jedna parcijalna teorija. Iako predstavlja nezaobilazan teorijski okvir za razumevanje evropske integracije, ovom zadatku nije dorastao ni revidirani neofunkcionalizam uklonjen u konstruktivizam.

## Literatura

- Burley, Anne-Marie and Mattli, Walter, *Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, Cambridge University Press and International Organization, Vol 47, No 1 (Winter, 1993), pp. 41–76.
- Dinan, Dezmon, *Sve bliža Unija: uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, 2009.
- George, Stephen, *Politics and Policy in the European Community*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 1996, *Questia*, Web, 17 May 2011.
- Haas, Ernst B., *International Integration: The European and the Universal Process*, Cambridge University Press and International Organization, Vol 15, No 3 (Summer, 1961), pp. 366–392.
- Haas, Ernst B., “The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America”, *Journal of Common Market Studies* 5.4 (1967): 315–343.
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Hooghe, Lisbet and Marks, Gary, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, Cambridge University Press, 2008.
- Knežević-Predić, Vesna i Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Lindberg, Leon N., *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, International Organization, Vol 20, No 2 (Spring, 1966), pp. 233–265.
- Lindberg, Leon N., “The European Community as a Political System. Notes toward the Construction of a Model”, *Journal of Common Market Studies* 5 (1967), pp. 344–387.
- Lindberg, Leon N. and Scheingold, Stuart, A., *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1970.
- Lopandić, Duško (prir.), *Ugovor o Evropskoj uniji – Rim, Matriht, Amsterdam*, Međunarodna politika, Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999.

- Niemann, Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, New York, 2000.
- Rosamond, Ben, *The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neo-functionalism of Ernst B. Haas*, The University of Warwick, 2005. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043928>
- Ruggie, John Gerard, Katzenstein, Peter J., Keohane, Robert O. and Schmitter, Philippe C., *Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*, The Annual Review of Political Science, Annu. Rev. Polit. Sci. 2005, 8:271–96.
- Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
- Samardžić, Slobodan, „Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici”, u: Podunavac, Milan (ur.), *Država i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Schmitter, Philippe C., *A Revised Theory of Regional Integration*, International Organization, Vol 24, No 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), pp. 836–868.
- Schmitter, Philippe C., *Further Notes on Operationalizing Some Variables Related to Regional Integration*, International Organization, Vol 23, No 2, 1969.
- Schmitter, Philippe C., *Neo-Neo-Functionalism*, European University Institute, July 2002, tekst pripremljen za objavljivanje u: Wiener, Antje and Diez, Thomas, *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003. Dostupno na: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf> (Pristupljeno 11.07.2012).
- Schmitter, Philippe C., *Three Neo-functional Hypotheses about International Integration*, International Organization, Vol 23, No 1 (Winter, 1969), pp. 161–166.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, *Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC*, Millennium: Journal of International Studies, 1991, Vol 20, No 1, pp. 1–22.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C 306, Volume 50, 17 December 2007.
- Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2009, p. 25.



---

IV DEO

**SAVREMENI IZAZOVI,  
IDEJE I DILEME  
EVROPSKOG  
GRAĐANSTVA**

---





**Milorad Stupar**

Univerzitet u Beogradu

Filozofski fakultet

mstupar@f.bg.ac.rs

## **„JEZGRO“ I „PERIFERIJA“: IDEJA EVROPSKOG GRAĐANINA POSLE LISABONSKOG SPORAZUMA<sup>1</sup>**

*Apstrakt.* Oslanjajući se na radove kanadskog sociologa Rejmonda Bretona (Raymond Breton), koji je predložio tri modela konceptualizacije individualnog i grupnog identiteta na nadnacionalnom nivou (utilitarni model, kulturni i pragmatični), u radu će se razmatrati pitanje da li politika administracije EU, kao i značajniji događaji u Evropi posle Lisabonskog sporazuma doprinose razgradnji evropskog identiteta građana Evrope udaljavajući ih na taj način od Evropske unije kao političke zajednice.

*Ključne reči:* Evropa, građanin, identitet, država, transnacionalna država

*Abstract.* By relying on works of Canadian sociologist Raymond Breton, the author considers whether political events after Lisbon Treaty contributes to degradation of European identity among European citizens moving them farther from EU as a political community.

*Key words:* Europe, Citizen, identity, state, transnational state

### **Stanje stvari: evroskepticizam i evropska dezintegracija**

Glavna tema ovoga rada je pitanje da li Evropa može ponovo da zadobije poverenje svojih građana. Izlaganje ćemo započeti jednom paradoksalnom konstatacijom: moglo bi se reći da ono što danas ujedinjuje evropske građane jesu u stvari njihovi evroskeptični stavovi. Indikator takvog stanja su i rezultati istraživanja samog *Evrobarometra*: na primer, prema rezultatima ispitivanja,

---

1 Rad je rađen u okviru projekta *Dinamički sistemi u prirodi i društvu: filozofski i empirijski aspekti* (br. 179041), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Rukopis podnet 11. septembra 2013.

naročito kritični prema EU su stanovnici takozvanih kriznih zemalja, pre svega Španije. Čak 72 odsto Španaca nema poverenje u EU. Dakle, u Španiji živi više evropesimista nego u Velikoj Britaniji, koja se već poigrava idejom napuštanja Unije, i gde skoro 69 odsto građana ne veruje evropskoj zajednici<sup>2</sup> i gde, prema anketi lista *Sandey Telegraf*, gotovo polovina birača želi da Britanija izađe iz EU.<sup>3</sup> Međutim, iznenađenje predstavlja činjenica da se slične tendencije beleže u Nemačkoj i Francuskoj, tradicionalno dvema veoma proevropskim zemljama čiji je međusobni posleratni detant viđen kao glavni oslonac izgradnje, održanja i razvoja prvo EZ, a posle EU. Naime, trenutno više od polovine Nemaca (59%) i Francuza (56%) više ne gaji poverenje u Uniju. Poređenja radi, 2007. godine bilo ih je samo trećina. Poslednji evroskeptički udar dolazi iz Islanda čija vlada je juna 2013. odlučila da prekine proces koji vodi učlanjenju u EU. Dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, Edmund Felps (Edmund Phelps), prethodnog meseca je pohvalio vladu Islanda što je odlučila da privremeno prekine integraciju u EU, tvrdeći pri tom da niko „normalan sada ne treba da teži tome da se učlani u EU”.

Mora se, naravno, odmah reći da evroskeptizam nastaje u različitim zemljama članicama EU iz različitih razloga.<sup>4</sup> Na samom početku možemo reći da je kriza nastala i da se dalje generiše zbog istovremene nužnosti i nemogućnosti dalje integracije EU.<sup>5</sup> Na nužnosti dalje integracije insistira tehno-menadžerska birokratija, odnosno politička elita u Briselu (pre svega biznis elita koja insistira na centralnoj kontroli evropskih banaka<sup>6</sup> i, naravno, briselska politička birokratija koja nastoji da nekako pomiri postojanje zajedničke valute u evrozoni i različite fiskalne sisteme koji zavise od političkih odluka zemalja članica evrozone).

---

2 Anketa *Evrobarometra*, navedeno prema dnevniku *Blic*, 27. april 2013. Dostupno preko: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/379882/Anketa-Evropaljani-imaju-sve-manje-poverenja-u-EU> (Pristupljeno 11. septembra 2013)

3 *Sandey Telegraf* (*Sunday Telegraph*), 14. maj 2013. Dostupno preko: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10057051/Tories-to-ask-Do-you-think-the-UK-should-remain-a-member-of-the-European-Union.html> (Pristupljeno 11.09.2013)

4 Treba takođe ukazati na to da evroskeptizam sam po sebi ne mora da bude razarajući po EU. Naime, često se dešavalo da u krizi određene političke zajednice uspejaju da sebe redefinišu i bolje osmisle svoj dugoročni strateški put i da pri tom ne dođe do njihovog potpunog raspada.

5 Ovaj pronicljiv uvid dugujem Marku Leonardu i može se pronaći u njegovom eseju “Four Scenarios for the Reinvention of Europe”. Dostupno preko: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43\\_REINVENTION\\_OF\\_EUROPE\\_ESSAY\\_AW1.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf). (Pristupljeno 11.09.2013)

6 Na primer, prema pisanju *Fajnenšel tajmsa* (*Financial Times*), od 4.06.2013, Evropska komisija traži pravo da šalje u bankrot banke u zoni evra, i pri tom predlaže osnivanje uprave za restrukturalizaciju banaka, u čijem bi rukovodstvu bili predstavnici Evropske komisije i Evropske centralne banke, a ne zemalja članica EU.

Tome se protivi populistička politička elita<sup>7</sup> koja svoju političku snagu crpi iz nezadovoljnog sloja biračkog tela nacionalnih država. Ovo nezadovoljstvo se često generiše iz različitih pa i suprotnih razloga: na primer, nezadovoljstvo u Nemačkoj generisano je, između ostalog, nespremnošću pa i odbijanjem građana da njihova država i dalje učestvuje u kreditiranju dugova zemalja sa juga Evrope, poput Španije i Grčke, dok građani sa juga demonstriraju protiv mera iscrpljujuće budžetske štednje koja podrazumeva gubitak radnih mesta i duboku socijalnu krizu.

Najvažniji problem je možda činjenica da među narodima i državama EU ne postoji jasna zajednička vizija o tome šta znači evropska integracija i kako da se iz krize izađe. Možda bi značaj takvog jednog horizonta uspevaao da uravnoteži očigledan gubitak korisnosti koji postojanje EU prouzrokuje kod većine evropske populacije. Pitanje je samo da li takav jedan sveprožimajući horizont postoji i da li se iz ideje i postojanja EU može u nekim realnim okvirima konstruisati, a to ćemo pokušati da ispitamo u ovom radu. Naime, pokušaćemo da vidimo da li koncepti i strategije delanja velikih zamaha i razmera, zasnovani na onom što kanadski sociolog Breton naziva „pragmatičkim identitetom”, može da nadvlada nezadovoljstvo prouzrokovano slabljenjem integracije građana Evrope preko nečeg što pomenuti sociolog naziva „utilitarističkim modelom” identifikacije.

Dakle, pitanje za građane Evrope je zašto su uopšte zajedno ili zašto treba da ostanu zajedno kao Evropljani. Pitanje je, dakle, kako se može identifikovati smisao zajedničkog opstanka u institucionalnom okruženju poznatom pod nazivom EU. Namerno kažemo „institucionalnom okruženju” jer nije u potpunosti jasno šta EU zapravo jeste. Naime, često se kaže da je EU neka vrsta *nadnacionalnog* ili *supranacionalnog* političkog entiteta, ali se ne precizira šta to tačno znači u pojmovnom aparatu političke teorije onako kako se ona razvijala od Aristotela do danas. A kada se navede određena lista odredbi, ona je često vrlo kontroverzna i zato ćemo poći od najapstraktnije odredbe nužne za određenje političke zajednice kao takve, a to je da je svaka politička zajednica jedna vrsta sistema institucija.<sup>8</sup> Dakle, kada je reč o Evropi, postoji niz dokumenata koji Evropu definišu i konstituišu kao institucionalni sistem i to je ono što se zove pravni okvir EU ili tzv. *acquis communautaire*. Postavlja se pitanje u kom smislu taj okvir može da bude glavni osnov identifikacije pojedinaca i grupa u EU.

7 Na primer, političari poput Marina Le Pena u Francuskoj ili vođe Zlatne zore, ekstremno desne partije u Grčkoj.

8 Institucije dalje možemo odrediti kao sistem pravila kojih se populacija na određenoj teritoriji uglavnom trajno pridržava i poštuje.

Neki poznati naučnici, poput Habermasa i drugih, govore o ustavnom patriotizmu kao osnovi za prevladavanje postojeće krize u EU. Postavlja se pitanje u kojoj meri je ovaj predlog koherentan, a ako bi mogli i da ga kao takvog sagledamo postavlja se pitanje koliko je realno ostvariv, odnosno delotvoran. Da bismo pružili nekako odgovor na to pitanje, sledićemo sociološku tipologiju Rejmonda Bretona. Naime, Breton smatra da kod pitanja konstituisanja nadnacionalnog identiteta<sup>9</sup> treba razmotriti koji se uslovi moraju ispuniti da bi jedan transnacionalni sistem predstavljao smislen predmet identifikacije za individue koje inače pripadaju različitim nacionalnim i subnacionalnim grupama.<sup>10</sup> Pored toga, od značaja je i pitanje pod kojim uslovima su individue sklone tome da definišu ili redefinišu svoje identitete ukoliko bi takav jedan smislen predmet i postojao, a treba takođe istražiti i koji su to faktori koji utiču na prirodu tih novonastalih identifikacija. Razmotrićemo onda prvo prirodu Bretonove tipologije transnacionalnih identiteta i njenu primenu na kontekst Evropske unije. Cilj nam je da pokažemo da je pragmatička osnova evropskog identiteta „kao oaze mira” i „čuvara liberalnih vrednosti” veoma bleđa i često nekoherentna osnova za prevladavanje trenutnog slabljenja evropskog identiteta sagledanog iz utilitarističkog aspekta.

## Bretonova tipologija

Breton smatra da se u društvenoj nauci najčešće nailazi na tri modela konceptualizacije individualnog i grupnog identiteta na nadnacionalnom nivou: utilitaristički, pragmatički i kulturni. Prema kulturnom modelu, identitet nastaje iz datog zajedničkog istorijskog, religioznog, jezičkog, etničkog i uopšte kulturnog nasleđa; prema pragmatičkom modelu, identitet nastaje kao posledica solidarnosti individua oko zajedničkog vrednosnog cilja do koga se najčešće dospeva u široj, organizovanoj i često i veoma intenzivnoj povezanosti sa drugima (najčešće u jednoj političkoj zajednici koja je suočena sa nekom sudbonosnom odlukom u svojoj istoriji, na primer, sa izazovom oko pitanja secesije ili revolucije, koja može da zahteva i značajne žrtve na skali težine izvedbe kolektivnog poduhvata, a kasnije ta odluka trajno obeležava zajednicu); prema utilitarističkom modelu, ljudi se identifikuju sa zajednicom i njenom organizacijom jer smatraju da će zbog toga imati (ili su već imali) ekonomske koristi ili zato što rešavaju pitanje

---

9 Pojam identiteta ovde podrazumeva *afektivno-voljnu* dimenziju izražavanja stavova grupe ljudi koji sebe vide kao članove jedne iste zajednice kojoj su lojalni.

10 Reymond Breton, "Identification in Transnational Political Communities", in: Karen Knop, *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, UBC Press, Vancouver, 1995, pp. 40–59.

svoje bezbednosti. Breton naglašava da se kod identiteta grupa najčešće radi o mnogostrukom poreklu.<sup>11</sup>

Imajući u vidu ovu Bretonovu tipologiju, u članku iz 2006. godine<sup>12</sup> došao sam do zaključka da se osnova evropskog identiteta ne može izvesti iz jednog kulturnog obrasca naprosto zbog toga što ne postoji nešto što bi se zvalo zajednička evropska kultura, istorija i jezik kao nešto što je primordijalno dato, iz čega bi se mogli razviti pojmovi evropske nacije i građanina Evrope kao njenog člana po uzoru na izgradnju identiteta moderne nacije-države, koji uključuje teritorijalnost, suverenost, koju podržava manje-više homogena kulturna i simbolička nadgradnja, hijerarhijski legalni poredak, itd. Naime, sami dokumenti na kojima počiva EU onemogućavaju tako nešto. Naime, do homogenizacije nacionalnog političkog identiteta u standardno modernom smislu istorijski se najčešće stizalo **represivnim merama** (u situacijama krize, mobilizacije u ratovima, itd.) i jedinstvenim **obaveznim obrazovnim sistemom**. To ne može biti slučaj u projektu Evropske unije jer se, i po Mاستrihtskom ugovoru, a i ostalim dokumentima, takvi represivni pokušaji iz principijelnih razloga odbacuju. Takođe, kada sagledamo motive i razloge donošenja *Reformskog ugovora (Lisabonskog sporazuma)*, odnosno kada razmotrimo njegovu sadržinu, jasno je da taj dokument ne podrazumeva dublje evropske integracije, kao i dalju institucionalnu izgradnju ideje evropskog građanina preko nekog jedinstvenog simboličko-kulturnog modela koji liči na kulturno-simboličku nadgradnju nacionalne države. U *Reformskom ugovoru* namerno su žrtvovani svi oni simboli i sadržina pojmova koji potencijalno mogu da budu osnov identifikacije građana zemalja članica Unije, sa nadnacionalnim političkim identitetom Evropske unije na nivou neke posebne i jedinstvene simboličke nadgradnje. Na primer, u tekstu se odustalo od korišćenja termina „ustav“, kao i od simbola Unije kao što su zastava, grb i zajednička moneta.<sup>13</sup> Odustalo se takođe od ujednačavanja zakonodavnih akata Unije u zajednički naziv „zakon“, te su zadržani pojmovi uredba, direktiva i odluka. Umesto funkcije ministra inostranih poslova (funkcija inače predviđena u propalom *Ustavu Evrope*), zadržana je postojeća funkcija Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti.<sup>14</sup> Uzrok ovog „pročišćavanja“ je to što su tokom 2007. godine, posle perioda refleksije i prethodnog neuspeha u ratifikaciji predloga *Ustava Evrope*, evropski lideri došli do zaključka da će

11 Ibidem.

12 Milorad Stupar, „Pojam evropskog građanina“, *Filozofija i društvo*, br. 3, 2006, str. 9–27.

13 Ovi simboli su inače definisani i predloženi u propalom Ustavu Evrope. *Ugovor o Ustavu za Evropu: ustav Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 74 u Naslovu I, član I-8.

14 *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, član 9E, str. 29.

efikasnost u postupku ratifikacije *Reformskog ugovora* od strane zemalja članica biti povećana ukoliko se umanjí broj onih osobina koje ovaj dokument čine ustavnim dokumentom. I tako je nastao *Reformski ugovor* koji nije autonoman pravni tekst već skup amandmana na postojeće međunarodne ugovore koji tvore Evropsku uniju i koji, svi zajedno, čine ogromni *acquis communautaire*, sa više od 80.000 stranica propisa i uredbi.

Razmotrimo sada pragmatičke i utilitarističke tipove identiteta. Podimo redom. O utilitarističom modelu kao izvoru dezintegracije već je bilo reći pa ćemo ga sasvim sporadično razmatrati.

### Identitet na „pragmatičnoj osnovi“

U svom već pomenutom članku „Pojam evropskog građanina“ dopustio sam mogućnost generisanja identiteta na pragmatičkoj osnovi u Bretonovskom smislu. Naime, postoji mogućnost generisanja homogenijeg evropskog identiteta iz zajedničkih istorijskih okolnosti s obzirom na to da postoji integracijski proces koji je institucionalizovan i koji datira od stvaranja *Evropske zajednice za uglj i čelik* i traje već 50 godina i koji su zemlje članice podržale. Naime, postoje uticaji u pravcu jačanja osećanja pripadnosti među državljanima zemalja članica prouzrokovani novim pravima koja proizlaze iz klauzula koje definišu evropsko državljanstvo, ma kako ta prava bila ograničena (pravo na slobodno kretanje, pravo izbora na lokalnim izborima i za Parlament EU, pravo na podnošenje peticije Evropskom parlamentu, itd). Iz ovoga se možda može izvesti jedna empirijska generalizacija koja ukazuje na pozitivnu korelaciju između veće pravne integrisanosti u zajednici sa većom društvenom i kulturnom povezanošću (recimo, činjenica da neko ima slobodu kretanja kroz teritorije zemlje članice kao državljanin Evrope, a ne samo kao, recimo, privremeni radnik („gastarbajter“), uvećava osećaj povezanosti među građanima Evrope i dovodi do tzv. „dijagonalnog“ povezivanja kako između građana drugih zemalja članica tako i političkih autoriteta njihovih zemalja). Drugo, pravo da ljudi biraju i da budu birani na lokalnim izborima i na izborima za Evropski parlament, u zemlji članici u kojoj imaju stalni boravak pod istim uslovima kao i njeni građani, razdvajaju politički angažman na evropskom nivou od državljanstva u državi članici. Institucije Evrope postaju bliže građanima čiji sastav oni slobodno biraju. One se na taj način legitimišu. Dalje, ekonomski i drugi oblici povezivanja dovode do bliske veze vlade država članica koje u evropskom okviru vide svoju zajedničku sudbinu, itd. Pitanje je samo da li ovi oblici integracije uspevaju da nadvladaju procese dezintegracije izazvane ekonomskom i finansijskom krizom, odnosno pojačanim slabljenjem evropskog identiteta generisanog na utilitarističkoj osnovi. Moje je mišljenje da ne uspevaju, i time ću, uz kraće obrazloženje, i zaključiti.

## Ideja „ustavnog patriotizma”

U poslednje vreme u literaturi se često pojavljuje ideja ustavnog patriotizma kao osnove evropskog identiteta, sa nadom da se u toj kategoriji može pronaći šansa za prevladavanje krize evropske integracije. Ovaj često pominjani oblik potpadao bi pod Bretonov koncept pragmatičkog identiteta. Evo kako ga naučnici određuju: „ustavni patriotizam” označava ideju da politička privrženost treba da počiva na normama, vrednostima i, indirektnije, procedurama liberalno-demokratskog uređenja”.<sup>15</sup> Pomenute norme bi trebalo da budu zapisane, definisane i obrazložene u nekom dokumentu koji bi predstavljao osnovu privrženosti za jednu prilično veliku populaciju.

Šta bi onda mogao da bude evropski ustavni patriotizam i na čemu bi on mogao da počiva? On sigurno ne bi mogao da počiva na jednom relativno kraćem tekstu dovoljno smislenom i inspirativnom da direktno potakne *populus* Evrope na ponos i privrženost vrednostima koje su u njemu zapisane. Videli smo da Evropa naprosto takav uzor nema, jer je relativno skoro odbacila prihvatanje svog Ustava. Smešno bi bilo insistirati na *acquis communautaire*, sa više od 80.000 stranica, kao nečemu što bi podstaklo patriotski angažman čak i ako pretpostavimo da pečati i dokumenti mogu da povežu ljude. Ako, pak, ustavni patriotizam shvatimo kao postnacionalnu demokratsku privrženost univerzalnim moralnim vrednostima, nije jasno zašto baš treba poštovati taj dati evropski postnacionalni korpus izražen kroz *acquis communautaire*, a ne neki drugi institucionalni sistem. Dakle, sumnje u pogledu delotvornosti evropskog ustavnog patriotizma, kao oblika demokratske privrženosti, proizlaze iz nepostojanja evropskog ustava, himne, zastave i svih onih drugih simbola koji emocionalno povezuju ljude i podstiču na solidarnost sa članovima političke zajednice i spremnost na poštovanje njenog političkog autoriteta. Takođe, kako to lepo primećuje Jan Verner Miler, „pošto univerzalistički moral čini srž ustavnog patriotizma, ... nema razloga da ga poistovećujemo sa određenom političkom organizacijom”.<sup>16</sup> Ovo je i dublje filozofsko pitanje o tome kako rešiti problem partikulariteta u jednoj teoriji o političkim dužnostima.

Dakle, očigledno je da je za ustavni patriotizam potreban jedan izrazito „sekularistički oblik moralnog žara” koji pre svega naglašava međusobno poštovanje građana, a ne odnos nacije prema himni, bogu ili nečem sličnom.<sup>17</sup>

15 „Ustavni patriotizam” Jan-Verner Milera (Jan-Werner Müller), *Reč*, No 76/22, 2008, str. 83–95.

16 *Ibidem*, str. 85.

17 Ovaj lep i tačan izraz o prirodi ustavnog patriotizma dugujemo Ričardu Rortiju (Richard Rorty); citiran je prema tekstu „Ustavni patriotizam” Jan-Verner Milera. *Ibidem*, str. 84.

Najteže je objasniti motivaciju za „moralnim žarom” ovog tipa u situaciji kada stvari krenu naopako i kada se građani a i države ne slažu po pitanju značenja javnih dobara i značenja principa po kojima ta dobra treba da se distribuiraju. A to se dešava u EU i to čak i u evrozoni koja, mada ima jedinstvenu valutu, ipak predstavlja jedan konglomerat različitih fiskalnih sistema i koja je, uz to, i kulturno heterogena, što doprinosi otežanju u sprovođenju kolektivnog delanja na jednom širokom pragmatičkom dijapazonu. Ako bismo otišli izvan evrozone stvari postaju još dramatičnije. Naime, Evropa je podeljena na periferiju i na svoje jezgro. Postoje prilično jasni nagoveštaji mogućnosti da se Evropa pretvori u skupinu država koje pripadaju dvema klasama: klasi bogatog severa i siromašnog juga, centralnog dela i periferije Evrope. Odlučivanje u tako podeljenoj Evropi počivalo bi na moćnim državama i njihovom političkom i tehnološkom menadžmentu. Na drugoj strani bi imali zemlje poslušnice u kojima bi duboka ekonomska kriza bila uzrokovana, između ostalog, i zbog nametnutih mera štednje koje bi dolazile od ekonomski jačih zemalja. U takvoj Evropi snaga ustavnog patriotizma blede i nije jasno šta ga može generisati i pojačati. Ideja o „Evropi u više brzina”, koja podrazumeva veću političku integraciju „jezgra” Evrope, da bi se rešili finansijsko-fiskalni problemi, koju podstiču mnogi političari iz Brisela ali i mnogi naučnici i mislioci<sup>18</sup>, samo će dalje produbiti jaz između periferije i centra. Solidarnost, koja bi proizlazila iz dužnosti prema drugima a zasnovana na ideji ustavnog patriotizma, možda bi mogla da doprinese poboljšanju stvari, ali teško je zamisliti način kako takvu jednu akciju solidarnosti generisati kada biračka tela teže suprotnom pravcu.

## Samoograničenje Nemačke

Podeljenost Evrope nije izazvana samo slabljenjem utilitarističkog modela integracije. Evropa je podeljena i oko pitanja dugoročnog strateškog delanja i ti problemi direktno utiču na njenu samoidentifikaciju. Naime, pojam Evrope, koji se pojavio posle Drugog svetskog rata, sasvim je suprotan slici stare Evrope kao osvajačke imperije, a takođe i Evrope u čijoj istoriji možemo naći dugi niz ratova i krvoprolića koji su se događali kroz sukobe između njenih dinastija i nacija. Nova Evropa odbacila je svoj identitet kao osvajača. Nova Evropa je svoju ideju evropejstva uzdigla na nivo koji je označava kao jedan miroljubiv

---

18 Jirgen Habermas (Jürgen Habermas), *Democracy, Solidarity and the European Crisis*. Dostupno preko: <http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/democracy-solidarity-and-the-european-crisis> (Pristupljeno 11. septembra 2013); Klaus Offe (Claus Offe), *Europe in the Trap, Eurozine*, Dostupno preko: <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-06-offe-en.htm> (Pristupljeno februara 2013)



politički entitet koji je prevladao svoje nacionalizme. U izvesnom smislu ova nova Evropa je, da tako kažemo, odbrana od same njene imperijalne prošlosti. Evropski narodi se preko društvenog ugovora udružuju u Evropsku zajednicu da u miru uživaju svoj ekonomski i kulturni prosperitet, šireći progres i izvan svojih granica. Međutim, ono što je bio garant njene antiimperijalne strategije posle Drugog svetskog rata, a za vreme blokovske podeljenosti u toku hladnog rata, jeste njeno članstvo u međunarodnoj vojnoj organizaciji NATO. Naime, NATO nije bio samo vojna organizacija koja je imala zadatak da brani Zapad od Sovjetske imperije. Njen je možda primarni zadatak bio da partikularne nacionalne interese svojih članica podredi jednom jedinstvenom transnacionalnom okviru, čime bi se istorijski sukobi u Evropi vremenom izmirili i strateški prevladali. Dakle, Evropa je imala jedan integrisan ekonomski sistem koji je postepeno narastao od Zajednice za uglj i čelik do Mاستrihtskog ugovora, ali nije imala i svoj integrisani politički i vojni sistem jer se u ovom poslednjem najviše oslanjala na NATO, odnosno na snagu SAD, a što se prvog tiče, on je trebalo da bude samo jedan ekonomski okvir ili kvazidržavni politički provizorijum koji bi predstavljao zajednički okvir usaglašavanja interesa preko konsenzusa suverenih nacija-država.

Posle pada Sovjetskog Saveza okolnosti su se u međunarodnim odnosima značajno promenile. Evropa je najednom morala sama sebe da vidi ne samo kao „oazu mira“, zaštićenu pre svega od strane NATO i SAD kao svetske sile, već i kao integrisanu veliku silu na novoformiranoj svetskoj pozornici novih snaga koja više nije bipolarna već multipolarna. Sada je Evropa morala da deluje kao efikasna država sa jedinstvenim aparatom, ali to je bilo u suprotnosti sa političkim provizorijumom čiji je rad počivao na konsenzusu i na čemu je EZ do kraja 20. veka kao „oaza mira“ počivala. Velika sila mora da dela i da donosi odluke. Ovo iziskuje prestrukturiranje same EU i traženje efikasnijeg sistema odlučivanja unutar nje same. Očigledno je da ekonomski snažnije i mnogoljudnije evropske zemlje predstavljaju najbolje kandidate da se preko njih ovo prestrukturiranje i transformacija Evrope obavi. Nemačka u tom pogledu predstavlja najboljeg kandidata ukoliko ostavimo po strani alternativu francusko-nemačke dominacije kao moguću. Međutim, Evropa, ekonomski i vojno organizovana po meri Berlina, predstavlja gotovo zastrašujuću perspektivu za Špance, Italijane, Holandane i ostale narode koji su u Evropu ušle da bi posle Drugog svetskog rata u mirnom okruženju, uz uvažavanje drugih na konsenzualnom principu, trajno uživale plodove svog ekonomskog i kulturnog napretka. U ovoj tenziji između Evrope kao „oaze mira“ i Evrope kao snažnog svetskog igrača teško je izgraditi jačanje evropskog identiteta na pragmatičkom nivou, jer svi narodi Evrope odjednom više ne dele istu zajedničku sudbinu. Vrlo verovatno iz ovih razloga i nemačka administracija okleva da preuzme odlučujuće korake u jačanju

političkih integracija na nadnacionalnom nivou svesna toga da njena istorijska prošlost još uvek pobuđuje strah kod evropskih partnera. Ovo oklevanje je, na neki način, dobar znak, jer upućuje na to da se nemački politički lideri vode politikom samoograničavanja u situaciji koja je veoma izazovna kako za širenje uticaja tako i za institucionalnu prekompoziciju na nekonsenzualnim metodama. Pitanje je samo da li je ideja samoograničenja u politici, u stvari, samo jedan oksimoron.

## Literatura

Reymond, Breton, "Identification in Transnational Political Communities", in: Karen Knop, *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, UBC Press, Vancouver, 1995, pp. 40–59.

Jürgen, Habermas, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*. Dostupno preko: <http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/democracy-solidarity-and-the-european-crisis> (Pristupljeno 11. septembra 2013)

Mark, Leonard, "Four Scenarios for the Reinvention of Europe". Dostupno preko: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43\\_REINVENTION\\_OF\\_EUROPE\\_ESSAY\\_AW1.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf). (Pristupljeno 11. septembra 2013)

Jan-Werner, Müller, „Ustavni patriotizam”, *Reč*, No 76/22, 2008.

Claus, Offe, "Europe in the Trap", *Eurozine*. Dostupno preko: <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-06-offe-en.htm>, (Pristupljeno februara 2013)

Milorad, Stupar, „Pojam evropskog građanina”, *Filozofija i društvo*, br. 3, 2006, str. 9–27.

## Dokumenti

*Ugovor o Ustavu za Evropu: Ustav Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.

*Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

Anketa *Evrobarometra*, navedeno prema dnevniku *Blic*, 27. april 2013. Dostupno preko: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/379882/Anketa-Evropljani-imaju-sve-manje-poverenja-u-EU> (Pristupljeno 11. septembra 2013)

*Sandey Telegraph (Sunday Telegraph)*, 14. maj 2013. Dostupno preko: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10057051/Tories-to-ask-Do-you-think-the-UK-should-remain-a-member-of-the-European-Union.html> (Pristupljeno 11. septembra 2013)

**Bogdana Koljević**

Univerzitet Singidunum

Beograd

koljevic@eunet.rs, bogdana.koljevic@fmk.edu.rs

## **RADIKALNA LEVICA I REHABILITACIJA POJMA EVROPSKOG GRAĐANSTVA**

*Apstrakt.* Politička kriza, koja se proširuje u većini zemalja članica EU – a čiji je uzrok u bitnoj meri raskorak između istorijskog koncepta i stvarnosti „evropskog građanstva” – iznedrila je nove fenomene radikalnih politika. U ovom članku analiziramo teorijske i političke implikacije savremenog diskursa *radikalne levice*, pre svega formulisanog od strane Aleksisa Ciprasa (Alexis Tsipras) i grčke Sirize (Syriza), ali i konstruisanog u sprezi sa političkim filozofijama Kostasa Duzinasa (Costas Douzinas) i Slavoja Žižeka (Slavoj Žižek), kao i nekolicinom drugih relevantnih autora. Pitanje od posebnog značaja je, sa jedne strane, diskrepancija između proklamovane politike EU kao zasnovane na jednakosti, slobodi i principima demokratije, i njene realizacije, odnosno pitanje da li radikalna leвица – kao suprotstavljena trenutnim EU praksama – može pružiti adekvatan odgovor koji bi rehabilitovao pojam evropskog građanstva, sa druge.

*Gljučne reči:* radikalna leвица, Evropa, EU, pojam građanstva, demokratija, evropski narodi

*Abstract.* Expanding political crisis in majority of EU-member states – mainly caused by the gap between the historical concept and reality of European citizenship – has produced new phenomena of radical politics. In this article we analyze theoretical and political implications of contemporary discourse of *radical left*, above and beyond all articulated by Alexis Tsipras and Greek Syriza, but likewise constructed in relation to political philosophies of Costas Douzinas and Slavoj Žižek, as well as in relation to few other relevant authors. The issue of special relevance here is, on the one hand, the discrepancy between proclaimed EU politics as based on equality, freedom, principles of democracy and their realization i.e. the issue whether radical left – as opposed to current EU

practices – can provide an adequate response which would mean rehabilitation of the concept of European citizenship, on the other hand.

*Key words:* radical left, Europe, EU, the concept of citizenship, democracy, European people

## Pojam radikalne levice u Evropi XXI veka

Polazeći od prethodnih razmatranja u kojima su obrazloženi višeslojni teorijski i praktični uzroci rasepa između *EU forme* i *savremenih evropskih stvarnosti*<sup>1</sup> i gde je ukazano na činjenicu da se *evropska kriza* u najbitnijem ispostavlja kao *kriza političkog*, neophodno je – u cilju odgovora na pitanje o pojmu i smislu evropskog građanstva danas – analizirati fenomene narastajućih radikalnih politika koje se pojavljuju kao posledice kraja diskurzivno-političke neoliberalne paradigme. U tom svetlu, od posebnog značaja je formiranje nove radikalne levice u Evropi, tj. različitim pojedinačnim evropskim zemljama, i to ne tek stoga jer je reč o pojavi u ekspanziji, koja zadobija sve više predstavnika u političkim, akademskim i društvenim zajednicama<sup>2</sup>, već prevashodno s obzirom na momenat *istorijske i imanentne involviranosti* levice u oblikovanje diskursa evropskog građanstva.

Štaviše, ovaj momenat involviranosti dvostruk je unutar samog sebe: jer, sa jedne strane, reč je o najznačajnijim društveno-političkim i filozofskim tekovinama Francuske revolucije pa sve do događaja poput Pariske komune, tj. o najrelevantnijim činionicima kroz koje su se istorijski konstituisali pojmovi *citoyen* i *citoyenne* kao srž evropske građanske tradicije, dok se, sa druge strane, radi o posrednoj ili neposrednoj upletenosti diskursa levice u izgradnju projekta Evrop-

- 
- 1 Bogdana Koljević, „EU dogma i evropske stvarnosti“, *Pravo i društvo*, br. 2, 2011; Bogdana Koljević, „Rethinking the Question of Otherness and Democracy in European Philosophy“, *Serbian Political Thought*, No 1, 2011; Bogdana Koljević, „Radikalna demokratija i priroda krize Evropske unije“, *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
  - 2 Dok su najistaknutiji politički predstavnici savremene radikalne evropske levice vođe koalicije radikalne grčke levice Siriza Aleksis Cipras (Alexis Tsipras), vođa francuskog Levog fronta Žan Lik Melanšon (Jean-Luc Mélenchon), Kajo Lara (Cayo Lara), lider španske Ujedinjene levice, potrebno je pomenuti i levičarske angažovane manifestacije poput *Subversive festival*-a (opširnije u tekstu Bogdana Koljević, „Festival subverzije – prave i lažne teorijsko-političke alternative“, <http://www.nspm.rs/kulturna-politika/subversive-festival-2013-prave-i-lazne-teorijsko-politicke-alternative.html>), stranke poput Portugalskog levog bloka ili seminare poput onih na *Birkbeck Institute* pri Univerzitetu u Londonu (*The Birkbeck Institute for the Humanities*), zatim mreže poput *Transform*-a ili političke filozofe, poput Kostasa Duzinasa (Costas Douzinas) ili Slavoj Žižeka (Slavoj Žižek), kao i niz novih i različitih inicijativa i proglašenja pokreta, poput *Evropljani danas* (*Europeans now*) Feliksa Markata (Felix Marquardt) i Danijela Kon-Bendita (Daniel Cohn-Bendit).

ske unije, što upućuje na specifičnu vrstu njene teorijske, političke i normativne odgovornosti u ovoj stvari.<sup>3</sup> Sa oba aspekta, dakle, levica u Evropi, filozofska kao i praktična, pojavljuje se kao subjekt koji treba da pruži odgovor na pitanje evropskog građanstva – i time implicitno odgovori na krizu *sopstvenog pojma*, odnosno *pojma levice*. U isti mah, ovo su i osnovni razlozi zbog kojih savremena evropska levica pokušava da naglasi sopstvenu *radikalnost*: u označavanju i imenovanju sebe kao *radikalne* ona teži ne toliko „ortodoksnom marksizmu” koliko, i pre svega, nastoji da apostrofira *diskontinuitet* s artikulacijama i praksama koje su prevladavale u protekle tri decenije na evropskom tlu i koje su, eksplicitno ili implicitno, *proizvele* ili *omogućile* postanak i razvoj „evropskog građanstva” kao *instrinzično povezan sa projektom Evropske unije* – a čije posledice se reprezentuju upravo u najdubljoj, i praktično sistemskoj krizi ovog pojma.

U podrobnoj analizi istorijskog kolapsa levice u Evropi posle propasti Sovjetskog Saveza, Luk Marč (Luke March) obrazložio je da je savremena egzistencijalna kriza socijalizma proizašla iz specifičnog *pragmatističkog obrta*, koji je postepeno vodio sve većem gubitku njene ideološke osnove, a na račun prekomerne zainteresovanosti za učešće u *vlasti*<sup>4</sup>, što stoji u saglasnosti sa teorijom koju je prva iznela Šantal Muf (Chantal Mouffe), a koju su zatim obrazložili i Žak Ransijer (Jacques Ranciere) i Alan Badju (Alain Badiou), tj. artikulacijom da se promocija tzv. „trećeg puta”, zajedno sa slabljenjem prepoznatljivosti i razlika između levice i desnice, pokazala kao vrlo loša po demokratiju i, štaviše, da je finalno proizvela i *propast političkog*.<sup>5</sup> To znači da je ono što su Marč i Mud (Mudde) nazvali i *padom* i *mutacijom* evropske levice<sup>6</sup> imalo dalekosežne posledice za politiku u celini i, štaviše, da u bitnoj meri sadrži odgovor na pitanje o *praznom mestu građanstva* u savremenoj Evropskoj uniji.

- 
- 3 Tako je npr. Žan Lik Melanšon prethodno branio ideju evropskog federalizma da bi u savremenom kontekstu tvrdio da Evropska unija više nije nikakvo rešenje problema, jer je *ekonomski liberalizam* u potpunosti korumpirao institucije i stoga demokratsku promenu u Uniji učinio nemogućom. Jean-Luc Melenchon, *Depute pour changer d'Europe*, <http://europe.jean-luc-melenchon.fr/> Svakako, kada je reč o filozofsko-političkim turbulencijama na levisi, najupečatljiviji je „slučaj” Jirgena Habermasa, koji je od *Teorije i prakse* i *Teorije komunikativnog delovanja*, tj. od eminentnog predstavnika druge generacije Frankfurtske škole, stigao do pisanja dela poput *Između činjenica i normi*, odnosno do *liberalnog zaokreta*, da bi zatim, u proteklom periodu rada, postao jedan od istaknutijih kritičara savremene Evropske unije koji ukazuje na njenu tehnokratizaciju.
  - 4 Luke March, *Radical Left Parties in Europe*, Routledge, London, 2011; Jean-Numa Ducange – Philippe Marlière – Louis Weber, *La gauche radicale en Europe*, du Croquant, Saint-Laurent-d'Agny, 2013.
  - 5 Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, Verso, London–New York, 2005.
  - 6 Luke March and Cas Mudde, "What's Left of the Radical Left? The European Radical Left Since 1989: Decline and Mutation", *Comparative European Politics* 3.1, 2005, pp. 23–49.

Šta je, dakle, *radikalno* u pojmu *radikalne levice* u Evropi XXI veka? Šta je ekscentrično, kardinalno i originalno u pozivu za obnovu političke i društvene jednakosti i ravnopravnosti? Najpre, to je poziv na razumevanje i dalje osmišljavanje koncepcije *radikalne demokratije* – kao neposredne demokratije ili kao lokalne participativne demokratije – zatim skretanje pažnje na prava svih *isključenih* (*the excluded*) iz sistema i najzad, ali nikako i najmanje važno, to je beskompromisno suprotstavljanje *neoliberalnom kapitalizmu* u ekonomskoj, političkoj i društvenoj sferi u celini. U tom svetlu, protagonisti radikalne levice danas žele da sopstveni politički subjektivitet konstituišu ne samo kroz distanciranje od lažne socijaldemokratske kripto-levice, koju je atlantsko-evropski diskurs proizveo kao *drugo od istog* sistema, već i da *raskinu* perzistirajući *contradictio in adjecto*, odnosno samoprotivrečnost proizvedenog i neautentičnog *levog liberalizma*. Ovaj momenat prevazilazi ravan nepobitne teorijske relevancije, budući da svedoči o kraju jedne i postavci sasvim nove i različite paradigme iz koje se rađa i novi *vrednosni* okvir. Ili, preciznije, posledice transformacije u liku *povratka levičarske radikalnosti* – koja uopšte, u prvoj instanci, kako ističu Cipras i Žižek, ne znači nužno apel za besklasnim društvom – tiču se prevashodno napuštanja *logike vladajućih i potčinjenih*, kao i *logike potrošačkog društva* utemeljene na globalizovanom konzumerizmu. U neposrednoj vezi sa ovim procesima stoji i niz strukturnih promena koje, kao novi diskurzivni označitelji, utiču na postepeno formiranje novih političkih praksi, kao i *vice versa*. Od odlučujućeg značaja je *promena subjekta*, tj. svest da njegovo ime više nije *proleterijat* već *narod* (*the people*) – i to u dvojakom aspektu ovog pojma, koji čuva reference na pojam *građanina* jednako kao što sadrži i rezonancu na pojmove *države* i *nacije*.

Tako za Ciprasa, Muf i Žižeka, kao i nekolicinu drugih autora i/ili aktera, savremeni odgovor na političku, filozofsku, ekonomsku i društvenu krizu Evrope više ne počiva u postmodernističkom čitanju Marksa, u kojem se (u vreme bezmalo totalne dominacije liberalizma) isticalo da najbolji svet ima boju „odumiranja države”, već, sasvim suprotno, u pokušaju njenog *snaženja* i *jačanja* – u krajnjoj implikaciji, u *vraćanju države* u *središte političkog* iz koje su je anarho-kapitalizam, anarho-socijalizam kao i „levi liberali” i „levi libertarijanci” proterali. Na drugom planu, ovaj obrt se reflektuje i kao apel za *solidarnošću* ali ne više i za humanizmom *en generale*, tj. kao isticanje različitosti pojedinaca i naroda i potrebe za njihovim međusobnim razumevanjem i saradnjom čiji je *telos* jednakost. Takva platforma, svakako, kao što je s pravom primetio Mek Feraj (*Mac Fhearraigh*), pre svega grčku Sirizu, a onda i ostale najznačajnije stranke radikalne levice u Evropi, nužno je stavila *sonu stranu* ne samo institucija poput MMF-a i Evropske centralne banke, već praktično i Evropske unije u celini,

budući da se, za početak, radi o beskompromisnom odbacivanju zahtevanih mera štednje koje je Unija propisala.<sup>7</sup>

Ističući da se „pogrešan model razvoja srušio”, te da je „Grčka prva stepenica dužničke krize koja se već proširila na druge zemlje južne Evrope i prodire sve dublje u srce Evropske unije”<sup>8</sup>, Cipras je uputio upravo na *varvarizam* kao antipod civilizacijskim tekovinama Evrope i istoriji njene građanske tradicije. Ili, drugim rečima, baš kao i Melanšon, Cipras postavlja osnove za *savremenu građansku revoluciju (révolution citoyenne)*, odnosno strategiju koja bi, poštujući demokratski proces, iznedrila korenite promene *u najboljem evropskom duhu*.<sup>9</sup> Zastupajući stav da je vreme da se otvori put ka *demokratskoj, socijalnoj i slobodnoj Evropi*, tj. da *budućnost pripada evropskim narodima i društvima*, savremena radikalna levica pokušava da sačuva i, štaviše, revitalizuje svest o važnosti levičarskog *utopističkog* elementa (demokratsko imaginarno), ali i da, sa druge strane, ukaže na realnost *postepenih promena*, kao i da u praksi demonstrira široki stepen *otvorenosti* za saradnju i dijalog sa svima koji smatraju da se sistem kvazipolitičkih i finansijskih kripto-elita mora menjati u fundamentu. U tom svetlu, najmanji zajednički imenitelj za novi konsenzus sadržan je u pitanjima *jednakosti, slobode i socijalne pravde*, odnosno u povratku moderne tekovine *građanina kao subjekta* koji, i kao pojedinac i kao pripadnik pojedinačnog naroda, može i treba da odlučuje o svojoj sudbini. U zamisli o povratku iz stanja koje je Kant nazvao *samoskrivljenom nezrelošću* (propraćeno čuvenim imperativom o hrabrosti čoveka da se služi sopstvenim razumom), u obnavljanju uloge *javnih referenduma*, ali i *učesća građana u javnom životu* kroz mnoštvo različitih formi, kao i kroz faznu redistribuciju bogatstva, ove inicijative novog prosvetiteljskog duha horizontalno jačaju, a budući da *isključeni (the excluded)* postaju *većina* građana evropskih zemalja, kao i da broj onih čiji je *goli život stavljen u pitanje* neprestano raste – možemo reći da se Evropa, u celini, nalazi na *prelazu epohe*, u vremenu u kojem neoliberalni konsenzus proživljava svoj kraj, i u kojem nastaju novi politički i etički obrasci.

### **Evropski građanin posle neoliberalizma – „više” ili „manje” Evrope i Evropske unije?**

Pitanje šta znači evropsko građanstvo *posle epohe neoliberalizma* – epohe u kojoj je sadržaj ovog pojma postalo praktično stvar arbitrarnosti, ali i bivao

---

7 Donal Mac Fhearraigh, “SYRIZA and the Rise of Radical Left-Reformism in Europe”, *IMR*, Vol 1, No 2, 2012.

8 Alexis Tsipras, “Griechenland ist am Ende”, *Was will Europa?*, Laika-Verlag, Berlin, 2013.

9 Svakako, ove koncepcije pokazuju se kao u najbitnijem srodne sa mnoštvom ideja Rafaela Koree, Uga Čavesa i Eva Moralesa, i utoliko je relevantnije njihovo sve veće prisustvo na evropskom kontinentu.

ispunjen karakteristikama koje gotovo da su izgubile svaku vezu sa nekadašnjim pojmom *citoyen* – od ključnog je značaja za razumevanje savremenih procesa u Evropi. Ukoliko se skicirani politički projekat radikalne levice reflektuje kao apel za uspostavljanjem *novih društvenih ugovora* i to, sa jedne strane, *unutar pojedinačnih evropskih država u pravcu radikalne demokratije* i širenja *participacije građana u javnom prostoru i među evropskim narodima* u pravcu *solidarnosti i saradnje*, sa druge, da li se, u provizornoj postavci, ovde radi o „više” ili „manje” Evrope i dalje, u kakvoj relaciji to stoji sa političkom budućnošću Evropske unije?

Na ovom mestu, Duzinasova, tj. prva političko-filozofska sistematična artikulacija „slučaja Grčke”, odnosno filozofsko-istorijskog i sadašnjeg političkog „grčkog čuda”, od izuzetne je važnosti: pokazujući kako se pojavila autentičnost protesta kao događaj „odozdo”, odnosno kao *stvar naroda* (koji obuhvata najšire slojeve stanovništva od nezaposlenih i radnika do seljaka, studenata i srednje klase u nestanku), Duzinas je utvrdio da je reč o primeru koji upućuje na *stanje i sudbinu evropskog građanstva*. Jer, argumentišući da su politički i društveni procesi u Grčkoj *irreverzibilni*, skrenuo je pažnju na dalekosežne implikacije ovog momenta koje počivaju u prepoznavanju toga da je reč o usudu savremene Evropske unije u celini.<sup>10</sup> Iz toga, kao i iz programa Sirize i ostalih srodnih evropskih stranaka, proizlazi da, ukoliko se uopšte iz redova levice više bude zastupala ideja koja favorizuje opstanak i razvoj Unije, utoliko bi to značilo takvo temeljno političko i ekonomsko redefinisavanje da bi se pre radilo o nečem sasvim novom nego o ma kakvom kontinuitetu. Štaviše, ovaj odgovor razumeva se kao *par excellence evropski odgovor* na *krizu EU*, čime se, sa pravom, podseća na istorijsku, političku i filozofsku razliku pojma Evrope i pojma Evropske unije, i stavlja u pitanje autoritet Evropske unije kao legitimnog naslednika vekovnih evropskih tradicija.

Jednovremeno, i tek naoko paradoksalno, upravo pojam koji se tretirao kao esencijalni za pojam evropskog građanstva u *EU diskursu*, naime pojam *ljudskih prava*, delovao je kao bumerang efekat, i to ne samo stoga jer je spoznata neoliberalna ideološka matrica kojom je ovaj pojam politički opterećen,<sup>11</sup> već, i u još relevantnijem smislu, kao savremeni gubitak *ljudskih i građanskih prava* u Uniji danas. To je razlog zbog kojeg radikalni levičari ističu da u borbi „gospodara” i „roba”, tj. u borbi za život koji je više od „golog života”, u borbi za prava na rad

---

10 Costas Douzinas, *Resistance in the Crisis: Greece and the Future of Europe*, Polity, Cambridge, 2013.

11 Slavoj Žižek, „Against Human Rights”, *New Left Review*, No 34, July-August 2005. Paradoksalno, ali neoliberalna ideologija ljudskih prava trebalo bi da predstavlja *supstituciju* za načelniju ideju vladavine prava.



i prava zaposlenih, u socijalnoj, kao i u demokratskoj borbi za jednakost i slobodu, svakako treba da postoji bitna klica *evropske solidarnosti* – ali, u isti mah, to je i praktično jedini aspekt u kojem bi se moglo govoriti o nečemu poput *pan-evropskog apela*. Drugi aspekt koji bi se, uslovno govoreći, mogao obeležiti kao spoljnopolitički proizlazi iz povratka radikalne levice *antiimperijalističkom i antikolonijalnom diskursu*, tj. svesti da se njena internacionalnost pre svega tiče borbe protiv (neo)kolonijalizma i imperijalizma u različitim oblicima širom sveta. U tom svetlu – pored isticanja da je savremenoj Evropi neophodan stvarni povratak jednakosti i slobode, kao sastavni deo novog pojma *evropskog građanstva*, pojavljuje se *protivljenje militarnim „humanitarnim” intervencijama*, koje se, na taj način, stavlja u blisku i prirodnu ravan sa povratkom *autonomnosti* kao ključnom uslovu *političkog subjektiviteta*.<sup>12</sup>

Ovde je, međutim, potrebno istaći jednu bitnu specifičnost koja rezultira iz višedecenijskog zapleta brisanja razlika između levice i desnice u Evropi – a to je *mnoštvenost* diskursa koji pokušavaju da se prezentuju kao savremeno-levičarski i *(ne)očekivana srodnost* koju neki od njih pokazuju sa raznim drugim diskursima. Konkretno, dok predstavnici Sirize, kao i filozofi poput Žižeka, kao prioritet ističu *jačanje države*, pokreti poput *Evropa danas (Europeans now)*, kao što je primetio Klaus – sasvim u duhu postmodernističkog anarhizma, kao glavnog neprijatelja označavaju upravo ideje države i nacije, pozivajući na transcendiranje istih i na *evropstvo (europanness)* kao fundamentalnu odrednicu.<sup>13</sup> Suprotno, dakle, ideji novih društvenih ugovora u državama i među evropskim narodima, kakve *većina* zastupnika radikalno leve koncepcije posredno ili neposredno artikuliraju, još uvek postoje i glasovi koji predstavljaju pledoaje za *evropsku superdržavu*, u kojoj bi se *istorija* pojedinačnih evropskih država, kao i njihove *demokratske tradicije* stavile u zagrade zarad imaginarnog i neplauzibilnog „*noevropskog*” projekta. Strukturalni problem ove koncepcije leži u činjenici da ona, pre svega, apostrofira sopstvenu *ne-ideološkičnost* – i stoga zapravo suštinsku *bezidejnost* – javno deklarirajući da je njen osnovni i jedini cilj *podizanje evropskih integracija na viši nivo*.<sup>14</sup> Štaviše, čini se da je u proklamaciji *integracija ili smrt (integrate or die)*, koju Markat i Kon-Benedit prikazuju upravo kao kriptonormativnu vodičnu za delanje *građana via evropskih građana*, sadržana srž nedemokratske *logike*

---

12 Potrebno je isto tako imati u vidu da se, sem pomenutog suprotstavljanja teorijama i praksama intervencionizma, radikalni levičari, poput Melanšona, u najvećem broju slučajeva zalažu i za izlazak njihove zemlje iz NATO saveza.

13 Vaclav Klaus, “Democrats of Europe, wake up!”, opširnije <http://www.klaus.cz/clanky/3435> Klaus je, u sličnom smislu, pozvao Češku da napusti Evropsku uniju. *Mladá Fronta*, 3 October 2013.

14 Opširnije <http://www.europeansnow.eu/>

*isključenja*, koja je u najvećoj meri uzrokovala ne samo pad političkog poverenja građana u Evropsku uniju već i temeljnu sumnju prema pojmu *građana Evrope* u celini, jer o kakvoj bi se Evropi uopšte moglo više govoriti ukoliko ona ne trpi razliku i drugost. Jednako, sa druge strane, sličnost između npr. stavova Sirize i političara poput Klause počiva kako u oštroj političkoj kritici postojećeg stanja, tj. *status quo*-a, tako, i ne manje, u zalaganju za stvarnu demokratiju i novu ulogu naroda u Evropi, nasuprot *totalitarističkim* tendencijama, koje izranjaju iz različitih evro-globalizujućih projekata.

Iz ovih razloga, relevantno je uočiti apostrofiranje *lokalnog* karaktera političkog od strane većine novih *radikalnih politika*: isticanje pojedinačnih evropskih zemalja, i naroda kao ponovo prepoznatog subjekta, istovremeno vraća i osmišljava *vremenske* dimenzije prošlosti i budućnosti, ali i značaj *prostora* (*topos*), u produktivnoj kritici neoliberalne i postmoderne paradigme o večnoj sadašnjosti sve-dozvoljenog i globalnog u kojima se prostor/vreme nivelišu ili poništavaju. To je, ne manje, situacija u kojoj se izokreće relacija *centra* i *periferije*, odnosno u kojoj se višedecenijski *mainstream*, silazeći sa scene u smeni epoha, pomera iz centra, ostavljajući prazan prostor upravo na mestu koje je trebalo da označi „evropski identitet” evropskih građana. Sa druge strane, *marginarna* radikalnih politika se – u procesu transformacije u kojem su građani od željenih *subjekata* postali *objekti* savremenog upravljaštva – ispostavlja kao *novi potencijal centra* koji deluje naspram još uvek delatnih elita, ali elita koje su izgubile politički i društveni legitimitet na pojmu evropskog građanstva, *ergo*, na jazu teorije i prakse demokratije, slobode, jednakosti i prava.<sup>15</sup> U tom ključu, pitanje uloge i pojma *evropskog građanina posle neoliberalizma* pojavljuje se kao specifični *povratak evropskom nasleđu* ili, preciznije, kao njegovo obnavljanje na savremenim pretpostavkama i osnovama, tj. stvaranje i novo proizvođenje subjektivne i građanske samosvesti, kao umne i sposobne da preuzme odgovornost u svim stvarima od javnog značaja.

To je, u najbitnijem, presek situacije u kojoj se politička i ekonomska kriza neoliberalnog koncepta u Evropi susreće i sa restauracijom zahteva za znanjem i inovacijom, i sa borbom koja, u simbolici španskih *indignados*-a, predstavlja borbu za promenu celokupnog sistema i za povratak političkog u izvornom značenju aristotelovske *koinonia politike*. Specifičnost, sa druge strane, počiva u ekstenziji i rekonfiguraciji polja političkog, koje se sada iscertava u usložnjavanju polja političkih aktera, jer više nisu u pitanju isključivo političke stranke, već i

---

15 Svakako, ovde je potrebno prepoznati i da savremeni diskurs Evropske unije proživljava izvesne promene, za šta je primer i uskraćivanje podrške neoliberalnoj doktrini intervencionizma prilikom razrešavanja krize u Siriji. Novi pokušaji distanciranja politike Unije od temeljnog atlantskog uticaja, iako značajni po sebi, dolaze, međutim, takoreći *post-festum*, i još uvek ne sadrže obrise suštinskih i konzistentnih zaokreta.

širi društveni pokreti i teorijsko-praktični angažmani u kojima se iskazuje narastajući *vox populi*.

Tako se artikuliše pojam evropskog građanstva, zajedno sa postavkama novog diskursa u kojem odlučujuću ulogu imaju apeli za pravdom, jednakošću, demokratijom, slobodom, autonomnošću, vladavinom prava, kao i napuštanju intervencionizma i priznavanju političkog i društvenog subjektiviteta na svim nivoima. U krajnjoj instanci, ovo istovremeno implicira i veću svest o zajedničkim problemima u Evropi, ali i razumevanje da jedino snaženje pojedinačnih država može doneti neophodne socijalne, demokratske i političke promene – te da su *razvoj države* i *razvoj demokratije* uzajamno povezani procesi i da je, štaviše, to relacija od koje može i mora započeti *rehabilitacija pojma evropskog građanstva*.

### Vreme malih revolucija – izazovi, sučeljavanja, potencijali

Ipak, umesno bi bilo postaviti i sledeće pitanje: kako se ovaj apel, koji svakako nije anarhistički, susreće sa pobunama i protestima u turbulentnom vremenu, tj. gde je konceptualna linija koja spaja i/ili razdvaja uzoritu težnju za konstituisanjem građanske svesti i najrazličitije oblike još uvek ne potpuno artikulisanog bunta? Ili, preciznije, sa kojim temeljnim izazovima se radikalna levica suočava u vremenu koje se, po svemu sudeći, ispostavlja kao *vreme malih revolucija*?

U delu *The Rebirth of History* Badju artikuliše tipologiju pobune protiv „sistema vrednosti imperijalizma”, odnosno *savremenog varvarizma* u kojem se govori o potrebama „promene” (*change*) i „reforme” (*reform*) kroz instrumentalizaciju pojmova „modernizacije”, „demokratije”, „međunarodne zajednice”, „sekularizacije” i „ljudskih prava”. U tom svetlu, u istančanoj političko-filozofskoj analizi, Badju apostrofira da se danas vide potencijali eventualnog *svet-skog narodnog ustanka* (*global popular uprising*), i da se u vremenu pobune dešava *ponovno rađanje istorije* (*the rebirth of history*).<sup>16</sup> Ovaj momenat *istoričnosti* – koji jednovremeno ima obeležje *povratka relevantnosti istorije u Evropi per se* i *stvaranja novog događaja koji simbolizuje istorijsku prekretnicu* – zbiva se kroz intenziviranje procesa na obe strane spektra, kao realni sudar dve sasvim oprečne narastajuće tendencije *kripto-elita*, sa jedne, i *naroda* (*the people*), sa druge strane. Vreme malih revolucija – koje bitno pripada *vremenu intervala* između dve epohe – tako potencijalno može biti ispunjeno serijama protesta, lokalnih manjih

---

16 Alain Badiou, *The Rebirth of History: Times of Riots and Uprisings*, Verso, London–New York, 2012. U preciznoj tipologiji pobune Badju posebno razlikuje oblike *neposredne pobune* (*immediate riot*) od *istorijskog ustanka* (*historical uprising*).

ili većih pobuna i štrajkova, brojnih manjih socijalnih nemira, različitih oblika građanskih neposlušnosti, baš kao što, sa druge strane, može biti zapamćeno i po *političkim, pravnim i ekonomskim intervencionizmima* na domaćem i inostranom terenu, odnosno u pojedinačnim državama Evrope ili njihovim intervencijama u drugim državama u Evropi ili van nje. To znači da se, u fluktuirajućem mimohodu, u kojem se ruši jedan sistem a da još nije nastao novi, može desiti da institucije, zakoni, pravila, društveni i normativni izrazi, čak i celokupne populacije, narodi i države, bezmalo preko noći ili nekada i više puta, *menjaju svoj lik skoro do neprepoznatljivosti*, jer fluidnost koja je osnovni sadržaj vakuumskog vremena-prostora neretko sobom nosi i protivrečnosti i lomove i sukobe – ali i nepredvidljivi tok događaja, što, u najboljem slučaju, može da predstavlja još jednu najavu političkog, odnosno najavu izlaska iz sistema savršene dominacije i kontrole. U tome, u isti mah, leže i osnovni izazovi za savremenu radikalnu evropsku levicu, na kojoj je specifična vrsta političke odgovornosti i za uspostavljanje i rehabilitaciju evropskog građanstva i za sopstvenu revitalizaciju i teorijsko-praktično oblikovanje novog autentično evropskog početka. Uprkos brojnim poteškoćama, unutrašnja snaga ovog projekta sastoji se u razumevanju da *nevidljiva većina* postepeno obrazuje i kreira *novi politički subjektivitet* i da se upravo u njoj, tj. u *narodu* nalaze obrisi politike i diskursa. Jer, finalni rasplet se neće dešavati na *ravni elita* – odnosno imanentno ne može da znači *smenu elita* – već će se odigrati kao napeti, levinasovski govoreći *licem u lice (rapport de face à face)*, susret između *elita* i *naroda*.

## Literatura

- Badiou, Alain, *The Rebirth of History: Times of Riots and Uprisings*, Verso, London–New York, 2012.
- Callincos, Alex, *Bonfire of Illusions: The Twin Crises of the Liberal World*, Polity, Cambridge, 2010.
- Douzinas, Costas, *Resistance in the Crisis: Greece and the Future of Europe*, Polity, Cambridge, 2013.
- Douzinas, Costas, *Critical Legal Thinking*, Routledge, London, 2012.
- Ducange, Jean-Numa, Marlière, Philippe, Weber, Louis, *La gauche radicale en Europe*, du Croquant, Saint-Laurent-d'Agny, 2013.
- Fhearraigh, Donal Mac, "SYRIZA and the Rise of Radical Left-Reformism in Europe", *IMR*, Vol 1, No 2, 2012.
- Klaus, Vaclav, "Democrats of Europe, wake up!", <http://www.klaus.cz/clanky/3435>
- Koljević, Bogdana, "EU dogma i evropske stvarnosti", *Pravo i društvo*, br. 2, 2011.
- Koljević, Bogdana, "Rethinking the Question of Otherness and Democracy in European Philosophy", *Serbian Political Thought*, No 1, 2011.

- Koljević, Bogdana, „Radikalna demokratija i priroda krize Evropske unije”, *Kriza evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- March, Luke, *Radical Left Parties in Europe*, Routledge, London, 2011.
- March, Luke and Mudde, Cas, “What’s Left of the Radical Left? The European Radical Left Since 1989: Decline and Mutation”, *Comparative European Politics* 3.1, 2005, pp. 23–49.
- Mouffe, Chantal, *The Democratic Paradox*, Verso, London–New York, 2005.
- Ranciere, Jacques, *Chronicles of Consensual Times*, Bloomsbury Academic, 2010.
- Seymour, Richard, *The Liberal Defence of Murder*, Verso, London–New York, 2008.
- Tsipras, Alexis, “Griechenland ist am Ende”, *Was will Europa?*, Laika-Verlag, Berlin, 2013.
- Žižek, Slavoj, “Against Human Rights”, *New Left Review*, No 34, July–August 2005.
- Žižek, Slavoj, *The Year of Dreaming Dangerously*, Verso, London–New York, 2012.



**Sanja Ivić**

Institut za evropske studije  
sanja\_ivic1@yahoo.com

## **SAVREMENI IZAZOVI GRAĐANSTVU EVROPSKE UNIJE**

*Apstrakt.* Ovaj rad predstavlja filozofsku analizu pojma „građanstva Evropske unije”, ustanovljenog ugovorima Evropske unije. Građanstvo Evropske unije predstavlja polivalentan i kontroverzan pojam, koji istovremeno odražava i inkluzivne i diskriminatorne elemente. Istraživanje prirode građanstva EU, izloženo u ovom radu, uključuje dve perspektive. Prvom se identifikuju izazovi postmodernizma i postindustrijalizma, koji zahtevaju odbacivanje ideje građanstva zasnovane na monolitnom, fiksiranom identitetu. Drugom se, kroz analizu evropskih inicijativa čiji je cilj promovisanje i unapređivanje građanstva Evropske unije, pokazuje na koji način mit o harmoničnoj javnoj sferi doživljava kolaps. Ideja evropskog demosa ne bi trebalo da se zasniva na fiksiranom evropskom identitetu, utemeljenom na metafizičkim pretpostavkama.

*Ključne reči:* Evropska unija, građanstvo, dijalog, nadnacionalno, javna sfera

*Abstract.* The purpose of this inquiry is a philosophical analysis of the citizenship of the European Union established by the treaties of the European Union. The EU citizenship can be perceived as a polyvalent, controversial concept, which reflects both inclusive and discriminatory elements. The investigation of the EU citizenship, presented in this paper, includes two main perspectives. The first one identifies the challenges of postmodernism and postindustrialism, which require rejection of the idea of citizenship based on fixed and monolithic identity. The second perspective is based on analysis of European initiatives which aim at promotion and further development of the citizenship of the European Union, and shows in which way the myth of harmonious public sphere collapses. The idea of European demos should not be based on fixed european identity built on metaphysical foundations.

*Key words:* European Union, citizenship, dialogue, supranational, public sphere

## Pojam građanstva Evropske unije

Pojam „građanstva Evropske unije” (EU) problematičan je poput entiteta iz kojeg proishodi. Evropska unija se ne može svrstati u kategoriju nijednog do sada poznatog međunarodnog entiteta.<sup>1</sup> S jedne strane, Evropska unija se zasniva na homogenizaciji koju evropske integracije podrazumevaju dok, s druge, obuhvata heterogenost koju podrazumeva pluralizam. Demokratski procesi su pre kreiranja Evropske zajednice funkcionisali samo unutar nacionalnih granica, a politička sfera je obuhvatala fragmentizam nacionalnih jedinica.<sup>2</sup> Evropa je pretrpela brojne promene od *Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (Pariskog ugovora)*<sup>3</sup>, kojim je uspostavljena Evropska zajednica 1951. godine, do *Reformskog ugovora EU iz Lisabona iz 2007. godine*.<sup>4</sup> Pored broja članica, promenila su se i pravila, oblici saradnje, sistem prava. Dodatnu prepreku

- 
- 1 Evropska unija je proistekla iz želje evropskih naroda za obezbeđivanjem nove budućnosti u kojoj će biti sprečeni masovni konflikti između evropskih država. Učesnici Kongresa u Hagu, kojim je osnovan Evropski pokret 1948. godine, jasno su se složili da je nacija-država bila primarni izvor mržnje i ratova između evropskih naroda. Shodno tome, evropske integracije predstavljaju prevazilaženje hegemonističke kulture države. Njihova svrha je promovisanje mira, a ne samo ekonomskog programa kojim se garantuje prosperitet.
  - 2 Jirgen Habermas, „Građanstvo i nacionalni identitet: neka razmišljanja o budućnosti Evrope”, u: Divjak, S. (ur.), *Nacija, kultura i građanstvo*, Službeni list SRJ, Beograd, 2002, str. 40.
  - 3 Francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman izložio je 9. maja 1950. godine plan pod nazivom „Šumanov plan”, u kome naglašava potrebu za postojanjem institucija koje bi bile odgovorne za kooperaciju evropskih zemalja u oblasti ekonomije, bezbednosti, politike i kulture. Osnovna ideja „Šumanovog plana” je da se industrije uglja i čelika Francuske i Savezne Republike Nemačke udruže u organizaciju otvorenu svim evropskim demokratijama. Ovaj plan ujedno predstavlja i osnovu evropskog ujedinjenja. Robert Šuman i francuski ekonomista i diplomata Žan Mone iznose plan o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, koja je bila otvorena i za druge evropske zemlje. Šest država (Savezna Republika Nemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg) potpisale su „Šumanov plan” u Parizu 18. aprila 1951. godine. *Pariski ugovor*, kojim je formalno uspostavljena Evropska zajednica za uglj i čelik, stupio je na snagu 1952. godine, a prvi njen predsednik bio je Žan Mone.
  - 4 *Ugovor iz Lisabona o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o formiranju Evropske zajednice* jeste dokument (2007/C 306/1, objavljen u „Journal officiel de l’Union européenne”, C 306/01 od 17. decembra 2007) koji su, u formi amandmana na postojeće ugovore, predstavnici država Evropske unije potpisali u Lisabonu, 13. decembra 2007. godine. Ovaj ugovor je ratifikovan 1. decembra 2009. godine.



razumevanju pojmova „Evropske unije” i „evropskog građanstva”<sup>5</sup> predstavlja i opšteprihvaćen trend da se pojmovi „Evropa” i „Evropska unija” upotrebljavaju kao sinonimi, dakle, njihovo značenje se izjednačava. I u okviru evropskih studija, pojam *evropskog građanstva* često se izjednačava sa pojmom *građanstva Evropske unije*. Na ovaj način, „političko-ekonomska zajednica preuzima geografsko-istorijsko ime kontinenta”,<sup>6</sup> što pogoduje nastanku evrocentrizma, odnosno stvaranju novih, evrocentričnih mitova. Politika Evropske unije uključuje nadnacionalni, nacionalni i subnacionalni plan, birokratski sistem, interesne grupe i nedržavne aktere.

Evropska unija je u okviru savremene političke teorije predstavljena kao postmoderna politička tvorevina, zbog toga što je karakterišu slabo jezgro, mnogo prostornih lokacija i višeslojna politika. Mnogi autori, poput Džejmsa

---

5 Pre svakog određenja „evropskog građanstva”, treba naglasiti i da sama ideja „Evrope” nije jasno definisana. Jedna grupa autora tvrdi da pojam „Evrope” obuhvata sve zemlje zapadno od Urala dok, s druge strane, postoje i oni koji pod „Evropom” podrazumevaju okvire koji su užii ili širi od ovog. Evropa se definiše i kao mentalni konstrukt, koji se stalno menja u svesti Evropljana. Drugim rečima, Evropa se može posmatrati kao sistem istorijski i društveno uslovljenih predstava, a ne kao fizička datost ustanovljena geografskim granicama. Stoga se Evropa opire esencijalizovanju i predstavama koje je definišu kao homogen region ustanovljen na metafizičkim pretpostavkama. Prema mišljenju Žaka Deride, u Evropi su se upravo u ime jednog esencijalizovanog identiteta dogodila najstrašnija nasilja nastala iz religijskog fundamentalizma, nacionalističkog fanatizma, rasizma, antisemitizma i ksenofobije. Evropske integracije predstavljaju višestruk i složen proces kojim se sjedinjuju mnogi kontradiktorni pojmovi, poput zakona i sile, demokracije i opresije, razuma i mita. Evropu je teško definisati ne samo geografski, već i istorijski i kulturološki. Označitelji pripisivani Evropi menjali su se kroz istoriju, pa je, kao što ističe Volfgang Šmale, važno shvatiti „da Evropa nije predmet poput stola ili kuće”. Ona se kontinuirano preobražava, preosmišljava i redefiniše, stoga nema utvrđene konture. Ni same geografske definicije nisu statične i nepromenljive i zavise od pogleda ljudi u vremenu u kome žive. U drugoj polovini XX veka mnogi autori, poput Marije Todorove, Lerijske Volfa i Edvarda Saida, govore o „zamišljenoj” ili „simboličkoj” geografiji, ističući da i sama Evropa predstavlja zamišljenu zajednicu, koja prevazilazi statične geografske zajednice. Ovi autori ukazuju na *imaginarno* koje je sastavni deo *političkog*. Na ovu pojavu ukazuju brojni mitovi savremenih društava koji se međusobno prožimaju. Mito se nikada ne može u potpunosti dokučiti putem razuma, budući da mu zbog svoje različite prirode stalno izmiče. Treba imati u vidu i da istraživanje imaginarnog u politici ne može biti apstraktno, već zahteva kontekstualan pristup, budući da se radi o socijalno i istorijski uslovljenoj kategoriji. „Evropa je postala geografski pojam samo zato što je postala istorijski pojam. Ovaj istorijski pojam svojim svojstvima stabilizuje geografski, ali i ističe dinamičke kvalitete geneze i preoblikovanja.”

6 Mitja Velikonja, M., *Evroza: Kritika novog evrocentrizma*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2007, str. 34.

Kaporaza<sup>7</sup> i Pitera van Hama<sup>8</sup>, ukazuju na postmoderni karakter<sup>9</sup> Evropske unije kao političke zajednice, koji proishodi iz njene hibridne prirode, koja obuhvata subnacionalni, nacionalni i nadnacionalni plan. Hibridni karakter Unije ogleda se i u tome što pokazuje obeležja i međudržavne i nadnacionalne političke zajednice.<sup>10</sup>

Po mišljenju Elizabet Mihan, pojam građanstva Evropske unije predstavlja „novu formu građanstva koja nije ni nacionalna ni kosmopolitska, već ima višestruku strukturu, budući da identiteti, prava i dužnosti, koji se vezuju za ovaj pojam, dobijaju svoj izraz kroz složenu konfiguraciju zajedničkih institucija Unije, država članica, regija, alijansi regija i dobrovoljnog članstva u različitim udruženjima”.<sup>11</sup> Dakle, građanstvo EU podrazumeva heterogenost, dinamičnost, kompleksnost i višeslojnost. Evropska unija ustanovljava pojam građanina kroz članstvo u različitim, preklapajućim političkim zajednicama na nadnacionalnom, nacionalnom i subnacionalnom nivou, što otvara mogućnost za preosmišljavanje pojmova „građanstva”, „identiteta” i „zajednice”.<sup>12</sup> Ustanovljavanje pojma građanstva izvan granica nacionalne države predstavlja prelaz

- 
- 7 James Caporaso, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Postmodern?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 34, No 1, 1996, p. 147.
  - 8 Peter van Ham, P., *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*, London & New York, Routledge, 2001, p. 162.
  - 9 Postmodernizam preosmišljava osnovne pojmove zastupljene u istoriji filozofije i dovodi u pitanje celokupan ontološki i epistemološki režim, koji se nalazi u podtekstu pravnog sistema. Postmodernizam ne obuhvata samo kritičke, diskurzivne prakse upravljene ka preosmišljavanju postojećih binarnih hijerarhija i autoriteta, već i kritički odnos između samih predstavnika postmodernizma koji su različito pozicionirani u ovim sporovima, budući da postmodernizam izmiče svakoj koherentnosti i homogenosti. Postmodernistički pristup nudi proširenu, alternativnu ideju političkog. Kao što ističe Fuko, umesto da se moć promatra kao utemeljena na zabranama, sprovođenje moći treba posmatrati kao proizvođenje čitavog niza značenja, identiteta, tela, znanja, bića i delovanja. Postmoderna teorija uzdrnava homogenu, koherentnu i monolitnu konstrukciju, a postmodernisti preispituju metafiziku zasnovanu na *logos*-u. Postmodernisti smatraju da homogeni i fiksirani identiteti proizvode nasilje i represiju, preispitujući naivnost i neutemeljenost svakog identiteta koji isključuje *Drugo*. Kao antiutemeljivačko stanovište, koje obuhvata višestruke i promenljive identitete, postmodernizam može da predstavi ne samo kontekst u okviru koga se građanstvo EU može proučavati, već i izvor kritike esencijalističkih pretenzija evropskog i građanstva uopšte.
  - 10 Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
  - 11 Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993, p. 1.
  - 12 Theodora Kostakopoulou, “Towards a Theory of Constructive Citizenship”, *Journal of Political Philosophy*, Volume 4, Number 4, 1996, p. 344.

od moderne do nadnacionalne<sup>13</sup> koncepcije građanstva, budući da građanstvo izvan granica nacionalne države (kao i građanstvo koje se ne vezuje za koncept državnosti) postaje politička stvarnost.

Tradicionalno poimanje građanstva sinonimno je nacionalitetu i skupu prava i dužnosti, koje dele pripadnici nacionalne države. Dakle, tradicionalna retorika građanstva je retorika države i nacije. U savremenom dobu nastaju nove forme građanstva kao posledica evoluiranja političkih zajednica ka nadnacionalnim i postmodernim oblicima uređenja. Ovi oblici uređenja nastaju povećanim migracijama i razvojem informacionih i komunikacionih tehnologija, koje pogoduju stvaranju novih, transnacionalnih i fleksibilnih formi identiteta. Novi, dinamički oblik građanstva nalazi se u osnovi nadnacionalnih političkih zajednica kao što je Evropska unija.

*Ugovorom iz Mاستrihta* transformiše se uobičajeno shvatanje građanstva koje je ekvivalentno članstvu u nacionalnoj državi.<sup>14</sup> *Ugovorom iz Amsterdama* (1997) tvrdi se da građanstvo Evropske unije dopunjuje, dakle, ne zamenjuje nacionalno državljanstvo. Ustanovljavanje ideje građanstva EU ne pretenduje da smanji moć odlučivanja država članica u pogledu dodeljivanja i oduzimanja građanskog statusa.<sup>15</sup> Njegov cilj je bio zblizavanje država članica izvan njihovih granica. Ujedinjavanje građana različitih država članica onda bi preraslo u jači ekonomski razvoj Unije i unapređivanje ideje evropskog identiteta. *Ugovorom iz Lisabona* ova formulacija je revidirana, te se tvrdi da se „građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga”.<sup>16</sup> Na ovaj način se modifikuje određenje građanstva Unije kao komplementarnog nacionalnom državljanstvu, koje se prvi put specifikuje u okviru *Ugovora iz Amsterdama*. Novo određenje građanstva Unije kao dodatnog, a ne komplementarnog, ukazuje da građanstvo Unije može samo da dodaje prava, ali ne može da se posmatra odvojeno od nacionalnog državljanstva. Time se ojačava distinkcija između ova dva statusa,

---

13 Pojmove *postmodernog* i *nadnacionalnog* ne treba izjednačavati u okviru pravnih i političkih studija. *Postmodernog* je širi pojam od *nadnacionalnog* – na primer, nadnacionalno građanstvo ne mora biti i postmodernog. *Nadnacionalno* se još uvek može zasnivati na različitim binarnim opozicijama (kao što su nacionalno/nadnacionalno, javno/privatno, pravo/dobro, itd.), dok je polazište ideje postmodernizma upravo prevazilaženje ovih dualizama.

14 Prema članu 8 *Ugovora iz Mاستrihta*: „Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica”.

15 *Ugovor iz Amsterdama* uključuje i dva protokola kojima se Danska i Velika Britanija izuzimaju iz režima izdavanja viza, koji važi za sve ostale zemlje članice.

16 *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, prir. Milutin Janjević, Službeni glasnik, Beograd, 2008, Naslov II, član 8, str. 24.

kao i njihova međusobna nezavisnost, koju bi „komplementarnost” definisana *Ugovorom iz Amsterdama* mogla dovesti u pitanje.

Donošenjem *Ugovora iz Lisabona* značajno se obnavlja institucionalna aktivnost Unije, koja je bila blokirana od proleća 2005. godine, kada je ratifikacija *Ustava Evrope* obustavljena, nakon negativnog odgovora na referendumima u Holandiji i Francuskoj.<sup>17</sup> Ovim je bilo onemogućeno bolje funkcionisanje Evropske unije, kao i dalji prijem novih država članica. Bez obzira na proširenje liste prava koju obuhvata građanstvo EU, građani Evropske unije još uvek se susreću sa brojnim preprekama. Pravo na slobodu kretanja jedno je od prava koje građani Unije još uvek teško ostvaruju. Stoga je 2003. godine Savet ministara doneo odluku o izmeni predloga Evropske komisije o pravima građana Unije i njihovih porodica da se slobodno kreću na teritoriji država članica Unije. Ovom odlukom pojednostavljuje se pravo boravka i ulaska na teritoriju država članica.<sup>18</sup>

Odredbe *Ugovora iz Lisabona*<sup>19</sup>, koje se odnose na građanstvo Unije, supstancijalno ne menjaju određenje pojma građanstva u okviru pravnog sistema Evropske unije. Njima se samo proširuje katalog prava. Prema istraživanju *Eurobarometra*<sup>20</sup>, objavljenog u februaru 2008. godine, građani Evropske unije i

---

17 Na referendumu održanom u Holandiji, 1. juna 2005. godine, 61,7% građana glasalo je protiv donošenja *Ustava Evrope*, dok se na referendumu organizovanom u Francuskoj, 29. maja 2005. godine, 54,8% građana izjasnilo protiv.

18 Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/citizenship/movement/fsj\\_citizenship\\_movement\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/movement/fsj_citizenship_movement_en.htm)

19 Članom 8A utvrđuje se pravo građana na nivou Unije da budu direktno predstavljeni u Evropskom parlamentu. Članom 8B *Reformskog ugovora EU iz Lisabona* uspostavlja se pravo građana Unije da pokrenu inicijativu kojom traže od Komisije „da, u okviru svojih nadležnosti, utvrdi predlog o nekom pitanju za koje građani smatraju da ga je neophodno regulisati pravnim aktom Unije u cilju primene ugovora” ukoliko sakupe potpise najmanje milion građana Unije, iz većeg broja država članica. Članom 8C predviđa se da nacionalni parlamenti aktivno doprinose funkcionisanju Unije, čime se smanjuje jaz između Evropske unije i njenih zakona, s jedne, i građana Unije, s druge strane. Građanstvo Unije obuhvata ne samo prava sadržana u osnivačkim ugovorima EU, već i prava koja proizlaze iz nacionalnog državljanstva. Građani Evropske unije imaju pravo jednakog pristupa državnim telima Unije, pravo da ne budu diskriminisani na osnovu nacionalnosti u sklopu prava Unije, zatim pravo na zaštitu od svih oblika diskriminacije utemeljenih na polu, starosti, invaliditetu, rasnom ili etničkom poreklu i polnoj orijentaciji, pravo pristupa dokumentima Evropskog parlamenta, Evropske komisije i Evropskog saveta i pravo na postavljanje pitanja i dobijanje odgovora od institucija na jednom od dvadeset službenih jezika. Građanima EU zagantovana su prava sadržana u *Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (Reformski ugovor EU iz Lisabona*, prir. Milutin Janjević, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 24–25).

20 Flash Eurobarometer 213: European Citizenship – Awareness of Citizens’ Rights, November 2007.

dalje su nedovoljno obavješteni po pitanju svojih prava, a ovo se naročito odnosi na građane novih država članica.<sup>21</sup> Isti problem istaknut je i u izveštaju Evropske komisije 2010. godine.<sup>22</sup> Prema ovom istraživanju, građani Evropske unije nisu dovoljno obavješteni o pravima koja im donosi građanstvo Unije, a veliki procenat njih ne zna da nacionalno državljanstvo automatski uključuje građanstvo Unije.<sup>23</sup> Prema istraživanju *Eurobarometra*, većinu građana Evrope Evropska unija asocira na pravo slobodnog kretanja, putovanje i zaposlenje u drugim državama članicama.<sup>24</sup> Ipak, istraživanje organizacije *European Citizens Action Service* pokazuje da još uvek sedamdeset dva miliona građana, prvenstveno iz novijih država članica<sup>25</sup>, ne uživa to pravo u gotovo polovini država članica Unije. Nadalje, prema Izveštaju o funkcionisanju tranzicionih aranžmana, koji je u februaru 2009. godine objavila Evropska komisija, migracijska kretanja radnika iz novih država članica veoma su ograničenog opsega. Čak i u zemljama gde je priliv radnika iz novih članica bio nešto veći, njihov broj je još uvek zanemarljiv u poređenju sa ukupnim brojem radnika koji su državljani ovih zemalja. Ovakvo stanje stvari protivreči članu 45 *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije*, kojim se reguliše „ukidanje svake diskriminacije, zasnovane na državljanstvu, između radnika država članica u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i drugih uslova rada”.<sup>26</sup> Ovi podaci govore da još uvek postoji veliki jaz između teorije i prakse po pitanju prava zagwarantovanih statusom građanstva Evropske unije. Još uvek je nejasno šta pojam građanstva EU obuhvata, a u okviru evropskih studija malo je onih koji se bave rešavanjem ovog problema. Dodatnom poteškoćom može se smatrati i raznovrsnost tumačenja i gledišta različitih autora o tome šta bi građanstvo Unije trebalo da podrazumeva. „Štaviše, građanstvo Evropske unije nije više samo simbolička institucija i ogledalo dosadašnjeg modela 'tržišnog građanstva'. Stoga začuđuje da većina stručne literature iz 1990-ih godina nije

---

21 Ipak, prema ovom istraživanju, 78% građana EU delimično je upoznato sa svojim pravima u okviru zakona EU.

22 EU Citizenship Report 2010: Dismantling the Obstacles to EU Citizens' Rights, European Commission, Brussels, October 27<sup>th</sup>, 2010, pp. 3–16. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com\\_2010\\_603\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_en.pdf)

23 Flash Eurobarometer 213: European Citizenship – Awareness of Citizens' Rights, November 2007.

24 Flash Eurobarometer 294: European Union Citizenship, Analytical Report, October 2010.

25 Češka, Estonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Slovenija i Slovačka.

26 „Ugovor o funkcionisanju Evropske unije”, član 45(2), u: *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji: Od Rima do Lisabona*, prir. Milutin Janjević, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 74.

prepoznala da vrednost evropskog građanstva<sup>27</sup> nije u onome što je nekad bilo, već u onome što bi ono trebalo biti. Institucionalni kreator i posrednik promene, Evropski sud pravde, uspeo je da institucionalizira građanstvo Evropske unije, odnosno da mu prida značenje i vrednost, uspostavljajući time nove institucionalne norme koje će (...) preoblikovati nacionalnu pravnu kulturu. Konačno, bolje razumevanje modela evropskog građanstva i zaštite temeljnih prava unutar njegovog delokruga od velike je važnosti za buduću primenu tog modela na treće države i njihove državljane<sup>28</sup>.

### Neophodnost preosmišljanja javne sfere u okviru evropskih politika

Evropska komisija je od 2005. godine pokrenula niz inicijativa i projekata s ciljem generisanja transnacionalne deliberacije građana širom EU.<sup>29</sup> Međutim, u okviru ovih inicijativa, Evropska komisija se uglavnom fokusirala na inkluziju civilnih društava i organizovanih grupa građana, čime se isključuju građani kao pojedinci. Inicijative Evropske komisije, kao ni odredbe u okviru *Reformskeg ugovora EU iz Lisabona*, nisu donele novi demokratski poredak, iako predstavljaju zaokret od tradicionalnih formi predstavljanja izraženih kroz parlamentarne oblike deliberacije ka većoj inkluziji.

Evropska komisija sačinila je 13. oktobra 2005. godine „Plan D za demokratiju, dijalog i debatu”<sup>30</sup> s ciljem da podrži države članice EU da uključe građane u diskusiju o budućnosti Evropske unije. Ova inicijativa Evropske unije nastala je nakon odbacivanja *Ustava Evrope* na referendumima u Francuskoj i Holandiji. „Planom D za demokratiju, dijalog i debatu”, koji je Evropska

---

27 U okviru studije „Evropsko građanstvo”, Snježane Vasiljević, pojmovi „evropsko građanstvo” i „građanstvo EU” upotrebljavaju se kao sinonimi.

28 Snježana Vasiljević, „Evropsko građanstvo”, u: Otto, K. (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Evropskoj uniji: izazovi sudjelovanja*, Institut za javne financije, Zagreb, 2006, str. 126.

29 1. Konferencija građana o novim urbanim i regionalnim politikama u Evropi (Citizens Conference on new Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe), 2005; 2. Panel građana Evrope o ruralnim područjima u Evropi budućnosti (European Citizens' Panel on Rural Areas in Future Europe), 2006/07; 3. Susret umova – deliberacija evropskih građana o razvoju proučavanja moždanih ćelija, 2005/06, i 4. Konsultacije građana Evrope o budućnosti EU, 2006/07.

30 *The Commission's Contribution to the Period of Reflection and Beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*, „Objectives of Plan D”, Commission of the European Communities, Brussels, October, 13<sup>th</sup>, 2005, p. 3, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/...com2005\\_0494en01.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/...com2005_0494en01.pdf)

komisija donela nakon „perioda refleksije”<sup>31</sup>, predviđeno je uključivanje građana u srž evropske politike. Ovim planom Evropska komisija ističe značaj javne sfere, civilnog društva i politike informisanja građana. Margo Volstrom, bivša potpredsednica Evropske komisije, istakla je da Plan D predstavlja jednu od niza reformi Evropske unije, koja treba da napravi zaokret od EU kao projekta političke elite ka EU kao projektu građana Unije. Prema mišljenju Žaka Delora, „Evropa je nastala kao elitistički projekat zasnovan na politici donosioca odluka. Ta faza benignog despotizma je sada završena”.<sup>32</sup> Na nivou Unije političko odlučivanje više ne uključuje samo grupu istomišljenika, već i evropsku javnu sferu putem interaktivnih modaliteta komunikacije.

Stoga je osnovna ideja „Plana D za demokratiju, dijalog i debatu” da kreira poverenje građana u ‘evropsku ideju’ kroz lokalne i nacionalne projekte kojima se podstiču „slušanje i rasprava”.<sup>33</sup> Svrha Plana D je da pomogne državama članicama da organizuju rasprave o budućnosti Unije, koje bi uključivale građane, nacionalni parlament, civilno društvo i medije, što bi dovelo do stvaranja „evropske javne sfere”. Dakle, Evropska komisija nije kreirala „Plan D za demokratiju, dijalog i debatu” s ciljem da spasi *Ustav Evrope*, već da reši problem jaza između EU i njenih građana kroz dijalog između institucija Evropske unije i građana. Ovim projektom promovise se i ideja aktivnog građanstva.

Plan D je upotpunjen *Akcionim planom*<sup>34</sup>, čija je svrha da unapredi način na koji Evropska komisija predstavlja svoje aktivnosti građanima EU, kao i *Belom knjigom za komunikacionu strategiju i demokratiju*<sup>35</sup>, kojom se započinje proces konsultacija o principima na kojima će se zasnivati politika komunikacione strategije Evropske unije, kao i polja saradnje između različitih evropskih institucija i tela. Zajedno sa Planom D, ove inicijative postavljaju dugoročni plan za osnaživanje evropske demokratije i formiranje evropske javne sfere, gde je građanima olakšan i obezbeđen pristup informacijama, kao i ostala sredstva neophodna da aktivno učestvuju u procesu donošenja odluka u okviru „evropskog projekta”.<sup>36</sup>

---

31 Ovaj period je proglašen nakon odbacivanja *Ustava Evrope* na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine.

32 Daniela Obradović, “Policy Legitimacy and the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, June 1996, op. cit., p. 193.

33 “...listening and debate”, *EurActiv* 21, September 2005.

34 Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission SEC (2005) 985 – 20/07/2005.

35 White Paper on the Communication Strategy and Democracy.

36 *The Commission’s Contribution to the Period of Reflection and Beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*, “Objectives of Plan D”, Commission of the European Com-

Jedan od osnovnih ciljeva Plana D jeste zadobijanje javnog poverenja u Evropsku uniju njenih građana. Ovim planom Evropske komisije ističe se potreba za formiranjem Evrope koja ima više sluha za potrebe i očekivanja svojih građana. Građanima Unije treba da bude dato pravo da se njihov glas čuje i uvaži. Uloga Komisije je i da pomogne nacionalnim vladama država članica da organizuju i finansiraju aktivnosti kojima će se promovisati dijalog i rasprava. Predstavnici Evropske komisije u okviru država članica EU, kao i predstavnici Evropskog parlamenta imaju ključnu ulogu u razvijanju diskusija i u nacionalnim institucijama država članica i u samom Evropskom parlamentu. Standardni model rasprava u državama članicama nije precizno definisan. To mogu biti forumi i političke platforme, ali i manje organizovani dijalozi i rasprave. U tekstu Plana D ističe se da Nacionalni forum u Irskoj, kao i Platforma za Evropu u Španiji, mogu poslužiti kao inspiracija za države članice EU.<sup>37</sup>

Planom D Evropska unija je identifikovala nedovoljnu razvijenost evropske javne sfere kao osnovnu prepreku njenom razvoju. Informaciona i komunikaciona strategija EU do donošenja ovog plana imala je institucionalnu dimenziju i nije prepoznavala značaj javne sfere na nivou Unije. Bivša potpredsednica Evropske komisije, Margo Volstrom, istakla je da se „Plan D za demokratiju, dijalog i debatu” bazira na tri osnovna principa: inkluziji, raznolikosti i participaciji. Inkluzija se, prvenstveno, zasniva na ravnopravnoj mogućnosti pristupa informacijama svih građana EU. Principom raznolikosti priznaje se pravo glasa svih građana Unije, dok princip participacije omogućava da se svi argumenti građana jednako uvažavaju. Oni predstavljaju svestan napor Evropske komisije da proces odlučivanja u Uniji postane „deliberativniji”. I ostale ideje, na kojima se zasniva Plan D, ukazuju na njegovu deliberativnu prirodu, a to su: princip javnosti i transparentnosti, princip argumentacije, odnosno opravdanja, kao i transnacionalna perspektiva, kojom se uvode diskusije panevropskog karaktera kojima se formira evropska javna sfera. S druge strane, Komisija ističe i neophodnost međuinstitucionalne saradnje.

„Plan D za demokratiju, dijalog i debatu” predstavlja program, kojim se promoviše strukturalni proces, čiji je cilj podsticanje javne rasprave o budućnosti Evropske unije. U ovom dokumentu Evropske komisije ističe se i da Komisija uvažava činjenicu da svaka rasprava ima svoje lokalne, regionalne i nacionalne karakteristike. Ne ignorišući nacionalnu specifičnost, nacionalne debate trebalo bi da usmere pažnju građana na pitanje budućeg razvoja Evrope i preispituju njihova očekivanja. Ove diskusije bi trebalo i da se fokusiraju na ispitivanje

---

munities, Brussels, October 13<sup>th</sup>, 2005, p. 3, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/...com2005\\_0494en01.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/...com2005_0494en01.pdf)



kako Evropska unija rešava pitanja nezaposlenosti, ekonomije, saobraćaja, borbe protiv terorizma, zaštite životne sredine, cena nafte, prirodnih katastrofa i borbe protiv siromaštva. Rezultati ovih rasprava bili bi od pomoći evropskim institucijama, a posebno Evropskoj komisiji, da bolje definišu prioritete u okviru politike EU. Na ovaj način, uzimalo bi se u obzir mišljenje građana o tome šta bi trebalo da bude postignuto na nivou lokalnog, a šta predstavlja buduću ulogu Evropske unije kada su u pitanju pravda, sloboda, bezbednost, kao i suočavanje sa klimatskim promenama i prirodnim katastrofama.<sup>38</sup> Posebno pitanje predstavlja očekivanje građana povodom proširenja EU – njenih granica i spoljne politike.

Ipak, Plan D Evropske komisije nije ispunio svoju osnovnu svrhu. Građani se i dalje smatraju isključenim iz procesa donošenja odluka, koje se tiču budućnosti i razvoja EU. *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, čiji je karakter predviđen Planom D, ratifikovan je u većini država članica EU bez otvorenih diskusija, iako je tadašnja potpredsednica Evropske komisije naglasila da suštinu ovog plana predstavlja ideja da Evropska unija mora da se menja u skladu sa očekivanjima svojih građana. Isključivanje građana EU iz stvaranja nacrtu *Ugovora iz Lisabona* protivreči ideji demokratije, u sklopu koje su građani glavni akteri političkih promena. Stoga se ne može govoriti o deliberaciji, budući da se, sa normativne tačke gledišta, u okviru deliberativne demokratije, legitimnost može postići kroz javni proces deliberacije između građana kao slobodnih i jednakih individua. Princip deliberacije reflektuje se u ideji da se ono što je opšte, odnosno zajedničko, dogovara u javnoj sferi, a ne iza njenih kulisa. Stoga, ishod Plana D nije *deliberacija*, već samo *debata*.

Dalje, rezultat raznih konsultacija i otvorenog dijaloga, predviđenih Planom D, bilo je samo *Otvoreno pismo* sa listom od 27 preporuka, koje je predstavljeno evropskim liderima 2007. godine.<sup>39</sup> Evropskoj uniji još uvek nedostaje struktura koja bi podržala razvoj deliberacije. Fiškin smatra da je deliberativna infrastruktura EU, ako se o njoj i može govoriti, u najboljem slučaju fragilna i još uvek samo probnog karaktera.<sup>40</sup>

U Uvodu Plana D navodi se da nacionalne države imaju osnovnu odgovornost za unapređivanje rasprave i otvorenog dijaloga o evropskoj politici. Korneilija Bruel smatra da je ovaj zahtev nerealan i utopijski, budući da se njime ignoriše realitet političkih strategija i borbi za pozicije moći. Ona tvrdi da Plan D ne

---

38 Ibidem.

39 Citizen's Projects: Concluding Conference Adopts Open Letter to EU and National Leaders, Parliaments and Political Parties, 2006–2007, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/communicating/conference/dialogue/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/conference/dialogue/index_en.htm)

40 Stephen Boucher, "If Citizens Have a Voice Who is Listening?", *EPIN Working Paper*, No 24, June 2009.

objašnjava na čemu bi se temeljila motivisanost nacionalnih vlada da promovišu srodne argumente i objektivne informacije o politici EU.<sup>41</sup>

Postoji i problem određenja javne sfere u okviru Plana D. U tekstu Plana D istaknuto je da svaka rasprava, odnosno javna sfera, ima različite (lokalne, regionalne i nacionalne) karakteristike. Na ovaj način, javna sfera se definiše kao arena koja je ograničena na lokalni, regionalni i nacionalni domen. Ovakvo tvrđenje suprotstavlja se ideji otvorenog dijaloga, koji prevazilazi granice i prepreke i tiče se svih građana kao građana EU, te doprinosi i formulisanju kolektivnih interesa i zahteva, i prihvatanju i razmatranju radikalno različitih gledišta i pojmova na nivou Unije.<sup>42</sup> S druge strane, javna sfera se ne može posmatrati kao monolitno telo, i u okviru evropske javne sfere treba razlikovati različite ciljeve i pokrete poput manjinskih, religijskih, ekoloških i slično.

Planom D Evropske komisije ne osigurava se mogućnost protestnih i hegemonih, međusobno kontradiktornih projekata, što predstavlja jednu od osnovnih funkcija demokratske javne sfere. Pojam „javne sfere”, koji predstavlja Evropska komisija u tekstu Plana D, posmatra se prvenstveno kao „instrument za širenje informacija”. Plan D ne rešava ni problem manipulisanja javnom sferom i njene upotrebe kao propagandnog organa politike vlade. Kornelija Bruel kritikuje i sam naziv plana Evropske komisije kao inicijative za „demokratiju, dijalog i debatu”. Ona ističe da je tadašnja potpredsednica Evropske komisije Margo Volstrom, koja je bila odgovorna za institucionalne odnose i komunikacionu strategiju, prvobitno predstavila taj plan kao inicijativu za „demokratiju, dijalog i razumevanje”, što je bilo mnogo bolje određenje Plana D. Prema Korneliji Bruel, dve reči u nazivu plana „dijalog” i „debata”, jedna pored druge, ne predstavljaju dobro rešenje. S druge strane, autori plana nisu istakli da je, pored razmene informacija, neophodna i konfrontacija koja bi doprinela većoj otvorenosti ka argumentima *Drugog*.

Evropska komisija je 2005. godine lansirala još jedan predlog – a to je program „Evropa za građane”<sup>43</sup>, čiji je osnovni cilj da promoviše građanstvo Evropske unije, prvenstveno kroz pružanje mogućnosti evropskim istraživačkim centrima i organizacijama da finansiraju svoje projekte, koji su u skladu sa političkim ciljevima Evropske komisije i koji su značajni za dalji razvoj građanstva EU (a koji uključuju ojačavanje dijaloga i demokratije, približavanje Evropske unije njenim građanima, ohrabrivanje međusobne komunikacije i saradnje

---

41 Cornelia Bruell, „Debating Europe – Identity and Citizenship in a European Democracy”, *Networking European Citizenship Education*, September 2007. Dostupno na: [www.bpb.de/nece](http://www.bpb.de/nece)

42 Ibidem.

43 *Citizens for Europe Programme (2007–2013)*, European Commission, Brussels, January 2007. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html)

između građana i civilnog društva, itd.). U aprilu 2005. godine, Evropski savet i Evropski parlament usvojili su predlog programa Evropske komisije „Evropa za građane” za period od 2007. do 2013. godine.<sup>44</sup> Stav Evropske komisije, izložen u uvodu ovog programa, pretpostavlja da su građani Evropske unije pokazali nedovoljno interesovanja za angažovanje u institucionalnoj aktivnosti EU u pitanjima evropskih integracija. Stoga je Komisija identifikovala tri glavna cilja u okviru svog programa, kojim bi se Evropska unija više približila svojim građanima. To su: 1) veća dostupnost informacija i šira mogućnost upoznavanja građana EU sa evropskim institucijama; 2) širenje svesti i upoznavanje građana sa njihovim pravima određenim u sklopu *Ugovora o EU i Povelje o osnovnim pravima Evropske unije*; 3) informisanje građana o njihovim dužnostima i njihovo veće uključivanje u proces integracija.<sup>45</sup> U okviru programa „Evropa za građane”, Evropska komisija naglašava značaj transnacionalne dimenzije, ističući neophodnost „podržavanja transnacionalne saradnje između organizacija civilnog društva na nivou Evrope. Međutim, poput „Plana D za demokratiju, dijalog i debatu” Evropske komisije, i program „Evropa za građane” promoviše homogeno određenje Evrope.

Kao što je pokazano u prethodnim redovima, ne postoji neosporan, fiksiran i precizno određen pojam „Evrope”<sup>46</sup> niti samog „građanstva”, a stoga i svaki program i plan na nivou Unije treba da uzme u obzir pluralističku tradiciju građanstva različitih evropskih društava. Uvek će postojati različita mišljenja o prirodi evropskog društva i smernicama njegovog daljeg razvoja u okviru različitih država članica. Na primer, jedna od pretpostavki je da nove i manje razvijene države članice u južnoj i istočnoj Evropi više inkliniraju ka podržavanju integracija, budući da mnogo više dobijaju učešćem u ovom procesu od država članica zapadne i severne Evrope. S druge strane, francusko i holandsko „ne”

---

44 Program „Evropa za građane” (prethodno naslovljen „Građani za Evropu”) (2007–2013) predstavlja nastavak programa osnaživanja građanske participacije koji je ustanovio Evropski savet, a koji je važio za period od tri godine – od 2004. do 2006. godine.

45 Cilj ovog programa je promovisanje aktivnog građanstva EU. Cilj Evropske komisije bio je da ovim programom omogući aktivno učešće građana u javnim poslovima Unije. Program „Evropa za građane”, u periodu od 2007. do 2013. godine, obuhvata četiri područja delovanja: 1. Akciju pod nazivom „Aktivni građani za Evropu”, koja promoviše dijalog i zajedničko odlučivanje o evropskim pitanjima; 2. Akciju pod nazivom „Aktivno civilno društvo za Evropu”, koja nudi projekte koji podstiču razvoj organizacija civilnog društva na lokalnom, regionalnom i nacionalnom planu; 3. Akciju pod nazivom „Zajedno za Evropu”, čiji je cilj istraživanje javnog mnjenja, razvoj sredstava informisanja i podrška građanskoj inicijativi; i 4. Akciju pod nazivom „Aktivna evropska memorija”, koja je namenjena očuvanju kolektivnog sećanja.

46 U okviru programa „Evropa za građane”, pojam *Evropa* svodi se na Evropsku uniju.

*Ustavu Evrope* pokazatelj je da projekat građanstva EU može predstavljati pitanje identiteta, a ne ekonomskog interesa.

Monolitno određenje Evrope, u okviru programa „Evropa za građane”, najviše je uočljivo u okviru opštih i posebnih ciljeva ovog programa. Jedan od opštih ciljeva je omogućavanje građanima da učestvuju u interaktivnom procesu konstruisanja demokratske Evrope okrenute ka svetu, obogaćene i ujedinjene kroz kulturnu raznolikost kao nadstrešnicu građanstva Evropske unije. Ali, već sledeći cilj programa Evropske komisije, zahtevom za razvijanjem evropskog identiteta baziranom na zajedničkim vrednostima, istoriji i kulturi, nesaglasan je prethodno navedenom cilju. Statično i fiksirano određenje evropskog identiteta, koje implicira nepomirljivu distinkciju između evropske i neevropske sfere, nesaglasno je prihvatanju i poštovanju raznolikosti prethodno navedenih kao ciljeva programa „Evropa za građane”.<sup>47</sup> Ovaj stav je potvrđen i u „posebnim ciljevima” programa Komisije, gde se navodi da su aktivnosti, diskusije i dijalози u sklopu građanstva Evropske unije i demokratije neodvojivi od zajedničkih vrednosti, kulture i istorije. U nastavku teksta ističe se da u posebne ciljeve spada i približavanje Evrope svojim građanima kroz promovisanje evropskih vrednosti i dostignuća i istovremenim očuvanjem sećanja na prošlost.<sup>48</sup>

Rekonceptualizovanje demokratije implicira preosmišljavanje javne sfere i njeno prilagođavanje fragmentizaciji i eklekticizmu, koji podrazumeva post-moderno stanje. „Javna sfera nije unitaran koncept, a ograničavanje legitimne javne scene na postojeće demokratske institucije nije ništa drugo do ideološki mit liberalne demokratije.”<sup>49</sup> Javna sfera je raznolika i fragmentarna i stoga je čak nepodesno uopšte povezivati *javno* sa *političkim*, budući da je sfera zajedničke deliberacije znatno proširena i uključuje pojedince i grupe, koji su ranije bili ignorisani i marginalizovani.

---

47 U ostale „opšte ciljeve” programa „Evropa za građane” spadaju i: osnaživanje evropskog identiteta i ojačavanje tolerancije i međusobnog razumevanja između građana Evrope, koje uključuje poštovanje i promovisanje kulturne i lingvističke raznolikosti, kao i doprinošenje kreiranju interkulturnog dijaloga.

48 U ostale „posebne ciljeve” programa „Evropa za građane” spadaju: spajanje ljudi iz različitih lokalnih zajednica širom Evrope s ciljem razmene iskustava, mišljenja i vrednosti, kako bi se budućnost gradila iz razumevanja iskustava iz prošlosti; i ohrabrivanje interakcije između građana i organizacija civilnog društva iz svih država članica, čiji je cilj doprinošenje razvoju interkulturnog dijaloga i isticanje značaja evropske raznolikosti i jedinstva sa posebnim naglaskom na aktivnosti usmerene ka razvijanju bliskije povezanosti između državljana zemalja članica koje su pristupile Uniji do 30. aprila 2004. godine i onih koje su pristupile posle ovog datuma.

49 Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*, London & New York, Routledge, 2001, p. 163.

Za razliku od moderne politike, čiji su ciljevi bili usmereni ka kreiranju diskursa i praksi institucija, postmoderna politika podrazumeva oslabljenu hegemoniju države i slamanje barijera između *javnog* i *privatnog*, kao posledicu proliferacije višestrukih javnosti. Štaviše, mit o harmoničnoj javnoj sferi doživljava kolaps, kao i esencijalističke pretpostavke građanstva. Postmoderna koncepcija građanstva, u skladu sa postmodernim razumevanjem identiteta, „ne ujedinjuje razlike, već ujedinjuje uprkos razlikama, ne homogenizuje antagonizme, već ih svodi na 'razlike'; ne uklanja nesaglasnosti, već ih žustro harmonizuje; ne uništava niti nadjačava različite zvukove, već od njih stvara uvek nove melodije”.<sup>50</sup> Dakle, postmoderno građanstvo implicira metadiskurzivnu kompleksnost koja sadrži različite autonomne diskurse i identitete.

Da bi građanstvo Evropske unije krenulo putem postmoderne koncepcije građanstva i postalo istinsko otelovljenje nadnacionalne ideje građanstva<sup>51</sup>, neophodno je razrešiti i pomiriti brojne dihotomije koje čine njegov metateoretski okvir i odgovoriti na brojna pitanja. „... Prvi sklop pitanja odnosi se na to ko je 'drugi' u odnosu na tu Evropu<sup>52</sup>, ko je u grupi 'još-ne-Evropa', 'ne-Evropa', 'pod-Evropa', odnosno 'nikad-Evropa'? Ko su novi aspiranti koji 'žude za Evropom', ko su oni sledeći u redu za proces priključivanja Evropi po svaku cenu – ako ne i ispod svake cene? Koliko se gubi od same Evrope dok se na njenom tlu stvara elitno društvo Nove Evrope? Kakav će biti nastavak procesa antagonističke dihotomizacije, koliko će biti čvrste nove granice?”<sup>53</sup> Transcendiranje ograničenja i hijerarhija modernističkog poimanja građanstva, to jest razvijanje građanstva Unije u smeru postmodernog građanstva, zahteva reinterpetaciju pojma „granice” u okviru političkog diskursa EU, koji se još uvek vezuje za fiksirano određene identiteta. Evropska unija ostaje, „što se njene unutrašnjosti tiče, zatvorena izvesnim brojem 'granica' koje nije moguće ukinuti: nije reč samo o političkim granicama, 'nevidljivim' na geografskim kartama, ali materijalizovanim u administrativnim propisima i socijalnim praksama; to su 'unutrašnje granice' između populacija različitih po svom poreklu i mestu i podeli rada. Naime, ta 'Evropa' već sada je, i biće sve više, mesto susreta više tipova političko-ekonomskih migracija, naročito onih koje dolaze s Juga i Istoka, kojima će vlasti pokušati da

---

50 Mitja Velikonja, *Evroza: Kritika novog evrocentrizma*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2007, str. 34.

51 Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*, London & New York, Routledge, 2001.

52 U studiji *Evroza: Kritika novog evrocentrizma*, autor Mitja Velikonja, izjednačava pojmove *Evrope* i *Evropske unije*.

53 Mitja Velikonja, *Evroza: Kritika novog evrocentrizma*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2007, str. 141.

dodele različite statuse, suočavajući se s preprekom koju predstavljaju već stečeni položaji (zahvaljujući naročito postkolonijalnoj situaciji).<sup>54</sup>

Evropska unija i dalje je podeljena spoljašnjim i unutrašnjim granicama, stoga priroda Evropske unije kao političke zajednice nije ni nacionalna ni nadnacionalna.<sup>55</sup> Da bi građanstvo Evropske unije predstavljalo nadnacionalni model građanstva<sup>56</sup>, neophodno je da građanstvo Evropske unije obuhvata nadnacionalna prava, koja uključuju „sve kategorije stanovnika na evropskom tlu”<sup>57</sup>. Pobornici postmodernizma tvrde da pojam „granice” predstavlja moćnu metaforu. Fluidnost, koju ovom pojmu pripisuju postmodernisti, zamagljuje oštre distinkcije između žanrova i disciplina, teorije i prakse, što dovodi do nestajanja binarnih hijerarhija: centar/periferija, globalno/lokalno, sopstvo/*Drugo* itd, odnosno ovim hijerarhijama se više ne pripisuje fiksirano značenje, već one postaju samo igra raspršenih znakova. Za razliku od društvenih aktera modernizma određenih kao stabilnih i racionalnih, akteri i kategorije postmodernizma socijalno su konstruisani i otvoreni za kontinuirana prevrednovanja. Stoga je u okviru ove teorije često u upotrebi sintagma „graničnog ukrštanja”. Metafora „granice”, odnosno „graničnog ukrštanja” usko je povezana sa idejom socijalne i istorijske konstruisanosti personalnog i etničkog identiteta, kojom se etnicitet označava kao dinamički i heterogeni proizvod procesa interkulturene razmene.

Još jedna prepreka građanstvu EU na putu razvoja ka postmodernoj, ali i istinskoj nadnacionalnoj koncepciji građanstva, ogleda se u činjenici da postoji veliki jaz između viđenja daljeg razvoja Evropske unije iz perspektive građana Unije, s jedne, i iz perspektive zvaničnika Unije koji vode evropske institucije, s druge strane. Na primer: „Vrlo malo zahteva za jačanje Parlamenta EU dolazi iz najširih slojeva stanovništva. Sasvim suprotno tome, većina ljudi u praktično svim evropskim zemljama pokazuje malo interesovanja za poslove Evropskog

---

54 Etjen Balibar, *Mi, građani Evrope? Granice, država, narod*, Beogradski krug, Beograd, 2003, str. 277.

55 „Možemo se, dakle, vratiti poteškoćama koje danas iskrsavaju s obzirom na perspektivu nadnacionalne ili transnacionalne građanskosti u Evropi. Očigledno, nije dovoljno buduću zajednicu građana definisati kao pridodavanje ili stapanje prethodno postojećih nacionalnih zajednica: jer, takvo pridodavanje ili ne bi ništa doprinelo već datim pojmovima građanskosti, ili bi pak značilo da se nacionalne građanskosti međusobno upijaju, odnosno slivaju u jednu od njih koja je postala vladajuća.” Etjen Balibar, *Mi, građani Evrope? Granice, država, narod*, Beogradski krug, Beograd, 2003, str. 295.

56 Prema Balibaru, čak i jasno formulisanje građanstva EU kao nadnacionalnog građanstva sadrži isti kamen spoticanja, jer čak i ovaj model građanstva sadrži nužno jedno pravilo isključivanja, koje će samo biti prilagođeno novom obliku građanstva savremenog doba.

57 Etjen Balibar, *Mi, građani Evrope? Granice, država, narod*, Beogradski krug, Beograd, 2003, str. 295.

parlamenta i malo entuzijazma za povećanje njegovih ovlašćenja. Oni, umesto toga, žele da ojačaju odgovornost svojih nacionalnih vlada za njihov rad u međuvladinom Savetu ministara. Drugim rečima, građani u svakoj od zemalja žele da međusobno, na svom jeziku, raspravljaju o tome kakav bi stav o EU njihova vlada trebalo da ima”.<sup>58</sup>

## Literatura

- Balibar, Etjen, *Mi, građani Evrope? Granice, država, narod*, Beogradski krug, Beograd, 2003.
- Boucher, Stephen, “If Citizens Have a Voice Who is Listening?”, *EPIN Working Paper*, No 24, June 2009.
- Bruell, Cornelia, “Debating Europe – Identity and Citizenship in a European Democracy”, *Networking European Citizenship Education*, September 2007. Dostupno na: [www.bpb.de/nece](http://www.bpb.de/nece)
- Caporaso, James, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Postmodern?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 34, No 1, 1996.
- Citizens for Europe Programme (2007–2013)*, European Commission, Brussels, January 2007. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html)
- Derrida, Jacques, *The Other Heading: Reflections on Today's Europe*, Bloomington, Indiana University Press, 1992.
- EU Citizenship Report 2010: Dismantling the Obstacles to EU Citizens' Rights, European Commission, Brussels, October 27<sup>th</sup>, 2010. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com\\_2010\\_603\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_en.pdf)
- Flash Eurobarometer 213: European Citizenship – Awareness of Citizens' Rights, November 2007.
- Flash Eurobarometer 294: European Union Citizenship, Analytical Report, October 2010.
- Fuko, Mišel, *Istorija ludila u doba klasicizma*, Nolit, Beograd, 1980.
- Habermas, Jirgen, „Građanstvo i nacionalni identitet: neka razmišljanja o budućnosti Evrope”, u: Divjak, S. (ur.), *Nacija, kultura i građanstvo*, Službeni list SRJ, Beograd, 2002.
- Kimlika, Vil, *Savremena politička filozofija*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2009.
- Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji: Od Rima do Lisabona*, prir. Milutin Janjević, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Kostakopoulou, Theodora, “Towards a Theory of Constructive Citizenship”, *Journal of Political Philosophy*, Volume 4, Number 4, 1996.
- Meehan, Elizabeth, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993.

---

58 Vil Kimlika, *Savremena politička filozofija*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2009, str. 350.

- Obradović, Daniela, "Policy Legitimacy and the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol 34, No 2, June 1996.
- Reformski ugovor EU iz Lisabona*, prir. Milutin Janjević, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
- The Commission's Contribution to the Period of Reflection and Beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*, "Objectives of Plan D", Commission of the European Communities, Brussels, October, 13<sup>th</sup>, 2005. Dostupno na: [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/...com2005\\_0494en01.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/...com2005_0494en01.pdf)
- Todorova, Marija, *Imaginarni Balkan*, Čigoja štampa, Beograd, 1999.
- Said, Edward, *Culture and Imperialism*, Chatto and Windus, London, 1993.
- Šmale, Wolfgang, *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, 2003.
- Van Ham, Peter, *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*, London & New York, Routledge, 2001.
- Vasiljević, Snježana, „Evropsko građanstvo”, u: Otto, K. (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Evropskoj uniji: izazovi sudjelovanja*, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.
- Velikonja, Mitja, *Evroza: Kritika novog evrocentrizma*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2007.
- Wolff, Larry, *Inventing Eastern Europe: the Map of Civilization on Mind of the Enlightenment*, Stanford, Stanford University Press, 1994.



**Senka D. Pavlović**

doktorand Univerziteta u Beogradu –

Fakulteta političkih nauka

senka.pavlovic@parlament.rs, senkapavlovic@gmail.com

## **EVROPSKI KULTURNI IDENTITET: AMALGAM NEKONZISTENTNIH ZAMISLI**

*Apstrakt.* Autor istražuje da li nekonzistentnost diskursa evropskog identiteta (težnja ka jedinstvenom i objedinjujućem, s jedne strane, odnosno naglasak na različitostima, sa druge) predstavlja nemogućnost ili novi model mogućeg suživota oprečnih ideja. U radu je ukazano na dvosmislenosti i protivrečja koje uključuje traganje za evropskim kulturnim identitetom, kao ambivalentnim i višeslojnim identitetom koji se stalno konstruiše (stvara) i rekonstruiše (obnavlja) u različitim diskursima. Cilj ovog rada je da pokaže da „evropski kulturni identitet” predstavlja amalgam nekonzistentnih zamisli, po kojima se ovaj konstruisani identitet zamišlja kao nadnacionalni identitet zasnovan na odsustvu idejne konzistentnosti.

*Ključne reči:* evropski identitet, multikulturalizam, evropejstvo, kriza identiteta, evropski ekskluzivizam

*Abstract.* The author investigates whether the inconsistency of the European identity discourse (the pursuit of unique and unifying, on the one hand, and the emphasis on diversity, on the other hand) represents a failure or a new model of the possible coexistence of contradictory ideas. The paper points out the ambiguities and contradictions, which includes the pursuit of European cultural identity, an ambivalent and multilayered identity that is constantly constructed (created) and reconstructed (regenerated) in different discourses. The aim of this paper is to show that “European cultural identity” represents a blend of ideas and projects, by which this constructed identity is conceived as a supra-national identity based on the absence of ideological consistency.

*Key words:* European identity, the Europeans, multiculturalism, Europeanism, identity crisis, European exclusivity

## Uvod

Proces kreiranja (konstruisanja i dekonstruisanja) evropskog kulturnog identiteta ne predstavlja konstantnu aktivnost, i važnost kulture u njemu nije uvek bila istog intenziteta. Jedno od polaznih pitanja u razmatranjima na temu evropskog kulturnog identiteta jeste kako treba razumeti koncepciju evropskog identiteta: u jedini ili množini, odnosno kao težnju ka stvaranju evropske (kulture) identiteta, ili kao težnju ka stvaranju evropskih (kultura) identiteta? Ako se uzme u obzir da se navedena različitost ne odnosi na univerzalne moralne principe, koji se nalaze u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama, šta je onda to što evropski identitet čini različitim? Idući sistemom eliminacije, stižemo do osnovne reference različitosti: kulture.<sup>1</sup>

U zvaničnom diskursu EU, evropski kulturni identitet je isuviše pojednostavljen i opredmećen koncept, što dalje sugerise da većina problema vezana za izraz „evropski identitet” proističe upravo iz neodređenosti onoga šta se pod ovim problematičnim i kontekstualizovanim konceptom Evrope podrazumeva. Još jedan od problema u nizu sa kojim se susrećemo jeste sama reč *Evropljanin*, koja ima najmanje tri različita značenja: 1. stanovnik evropskog kontinenta, 2. građanin Evropske unije, 3. osobe koje međusobno dele pretpostavljeno evropsko kulturno zajedništvo.<sup>2</sup> U sva tri slučaja, ista reč se koristi da označi kako građane nadnacionalne zajednice, tako i pripadnike jedne šire grupe. Zato je reč *Evropljanin* mogla da posluži kao idealno sredstvo za različite političke konstrukcije pretpostavljenog značenja Evrope kao posebne kulturne zajednice čiji pripadnici imaju svoj pretpostavljeni kulturni identitet. Naime, Evropljani danas razmišljaju u pravcu pluraliteta: pluralitet naroda, idioma, kulturnih regija, religija, a unutar njih konfesija. Najlakši način da saznamo koje su to specifično evropske odlike jeste da Evropu uporedimo sa njenim susedima – posmatranjem Evrope sa distance otkrićemo vidljive odlike, koje Evropu odvajaju od ostatka sveta, kao što su, na primer: prisustvo krstova; urbano planiranje i arhitektura; zbijenost slika u javnom prostoru; brojni umetnički prikazi ljudskih figura; pismo; status žena (evropski zakoni priznaju samo monogamne brakove). To, naravno, nije konačan inventar, ali svakako jeste jedinstveni vizuelni i zvučni pejzaž koji se izvan Evrope može pronaći samo na prostorima koje nastanjuju

---

1 Ivana Gačanović, *Problem evropskog identiteta – uvod u antropologiju Evropske unije*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2009, str. 82.

2 Dragan Popadić, „Izgradnja evropskog identiteta: od dima iz dimnjaka”, *Psihološka istraživanja*, XIII (1), Beograd, 2010, str. 9–33.

Evropljani.<sup>3</sup> U tom smislu, sve razlike između Evrope i njenih suseda mogu se smatrati delovima evropskog kulturnog identiteta.

### **Identitet evropske kulturne geopolitike – određenje „evropskog kulturnog identiteta”**

Nakon raspada Sovjetskog Saveza, ujedinjenja Nemačke i završetka Hladnog rata došlo je do mnogobrojnih društvenih promena, koje su postale katalizator za promenu kursa diskusija na temu evropskog identiteta. Intrigantno je zapitati se koji se to razlozi kriju u pozadini zaokreta savremenih rasprava o evropskom kulturnom identitetu, koje su od diskursa, koji je bio usredsređen na dokazivanje da je posebnost evropskog kulturnog identiteta upravo u tome što „Evropa nema poseban identitet već stvara kulturno pluralistički otvoren prostor, usmerile pravac prema diskursu o posebnom evropskom kulturnom identitetu”.<sup>4</sup>

Danas nije lako odrediti okvir zajedničke (evropske) pripadnosti, jer je evropski identitet strukturalno složen i višedimenzionalan fenomen koji zahteva raslojavanje na svoje sastavne, podstrukturne elemente. Naime, „treba, s jedne strane, razlikovati tradicionalni evropski identitet, zasnovan na vrednostima koje su jednom verzijom Preambule nesuđenog Ustava Evrope bile definisane kao grčko-antičko filozofsko nasleđe, (judeo) hrišćanska tradicija i misao prosvetiteljstva, i identiteta tzv. Nove Evrope, zapravo Evropske unije, u nastajanju”.<sup>5</sup> Zanimljivo je da se, u političkom govoru, Evropska unija često pogrešno dovodi u vezu sa evropskom civilizacijom te, shodno tome, jedan deo Evropljana teži da prenese evropsku tradiciju u Evropsku uniju.<sup>6</sup> Avijucki iznosi interesantnu tezu da se Evropa deli na tri velika geopolitička identitetska dela: 1. latinsku, sredozemnu, Evropu koja je pretrpela arapski uticaj (naročito na Siciliji, u Španiji i Portugalu); 2. germansku Evropu, vekovima snažno latinizovanu (u germanskim jezicima ima mnogo reči latinskog porekla); 3. slovensko-vizantijsku Evropu, koju su istovremeno oblikovali Turci na jugoistoku i Tatari na istoku.<sup>7</sup> U istorijskom

3 Krzysztof Pomian, *Evropski identitet: istorijska činjenica i politički problem*, dostupno preko: <http://www.pescanik.net/content/view/3609/1094/> (Pristupljeno 14.3.2011)

4 Srđan Vrcan, „Evropski identitet – neke ključne dileme”, *Revija za sociologiju*, Hrvatsko sociološko društvo, br.1-2, Zagreb, 2005, str. 7–21.

5 Darko Tanasković, *Neosmanizam – povratak Turske na Balkan*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 210.

6 Vjačeslav Avijucki, *Kontinentalne geopolitike*, Clio, Beograd, 2009, str. 37.

7 Ibidem, str. 32.

smislu, Avijucki smatra da Evropa ima tri lica, koja odgovaraju trima velikim lingvističkim prostorima: latinskoj Evropi (romanski jezici), germanskoj Evropi (germanski jezici) i slovenskoj Evropi (slovenski jezici). Takođe, Avijucki smatra da treba uzeti u obzir i druga hiljadugodišnja rivalstva koja i dalje određuju identitet evropske kulturne geopolitike. Reč je o podeli hrišćanske Evrope na katoličku Evropu, koja obuhvata mahom južnu, srednju i istočnu Evropu, između Portugala i Litvanije, zatim protestantsku Evropu (uglavnom severna Evropa), i vizantijsku, pravoslavnu Evropu (jugoistočna i istočna Evropa – od Grčke do Rusije).<sup>8</sup> Upravo zato je za određenje evropskog kulturnog identiteta danas neophodno odgovoriti na pitanje šta predstavlja njegove osnovne konstitutivne elemente.<sup>9</sup>

Zakonodavstvo Evropske unije posvetilo je veliku pažnju svim onim (kulturnim) aktivnostima koje imaju za cilj poštovanje i podsticanje različitosti evropskih kultura. Sama priroda identiteta EU povezana je i uslovljena dvostrukom sadržinom zajedništva, kojom je Unija definisana kao zajednica građana, ali i kao zajednica nacionalnih država. „Evropska unija nije ni država ni imperija, ona je unija država i unija građana i zato poštuje kulturne identitete i osećanje pripadnosti suprotstavljenim nacionalnim korenima.”<sup>10</sup> Prema slovu Ugovora iz Mastrihta, naglašeno je da Zajednica doprinosi razvoju kultura država-članica EU, uz poštovanje njihove nacionalne i regionalne raznolikosti, a uz istovremeno isticanje zajedničkog kulturnog nasleđa.

Pitanje evropskog građanstva neodvojivo je od pitanja evropskog identiteta u okviru svih onih normativnih i institucionalnih koordinata u kojima Evropska unija potvrđuje svoj identitet. S tim u vezi, trebalo bi imati na umu lingvistički trio „identitet”, „identičnost” i „identifikovanje”, odnosno, kada se govori o evropskom kulturnom identitetu, možda bi bilo ispravnije govoriti o diferentitetu čije bi glavno obeležje bilo građanstvo i koje bi, prema Vajleru, predstavljalo glavni izazov za formulisanje evropskog identiteta. Prema Vajleru, evropski identitet nije moguć bez identiteta Evropljana, jer ne može da postoji kao *sui generis* izvan svesti Evropljana pojedinca.<sup>11</sup> Etjen Balibar potvrđuje da veza građansko–nacionalno čvrsto postoji na fundamentu moderne države i da nema nameru da potkopava temelje političke arhitektonike na kojoj počiva.<sup>12</sup> Ima autora koji smatraju da konstrukt evropski kulturni identitet predstavlja

---

8 Ibidem, str. 39–41.

9 Branimir Stojković, *Evropski kulturni identitet*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 26.

10 Mišel Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2000, str. 7.

11 Džon Vajler, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str. 361.

12 Etjen Balibar, *Mi, građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd, 2003, str. 298.

uslov legitimizacije evropskog naroda, jer bi, u suprotnom, EU i dalje bila percipirana kao fundamentalno nedemokratski sistem. Tako, prema shvatanju Mišela Fušea, identitetska struktura Evropske unije ostaje, u smislu svojih kapaciteta, otvorena za nova identitetska pridruživanja, stvarajući na taj način pretpostavku da postojeći sklad identiteta ničim ne bude narušen.<sup>13</sup>

Svest o neophodnosti utemeljenja evropskog kulturnog identiteta označava istovremeno i osećanje pripadanja istom (evropskom) društvu, makar ono permanentno bilo *in statu nascendi*. Ta svest je stara koliko i težnja za povezivanjem unutar Evrope, jer je reč o kontinentu gde su nastale prve moderne nacije koje su svoje *raison d'être* obrazlagale svojom izuzetnošću, osobenošću i nesvodljivošću na bilo koji drugi kolektivni identitet.<sup>14</sup> Ako uzmemo u obzir da je „odnos prema drugome konstitutivni element identiteta i da se tek u odnosu prema drugome može doći do svesti o samome sebi“<sup>15</sup>, stiče se utisak da su diskusije na temu evropskog kulturnog identiteta upletene u svojevršni dugotrajni kulturni rat koji se vodi oko toga kako se taj identitet zamišlja i definiše. Možda baš zato neki autori poreklo bogate, ali nekonzistentne smese evropskog kulturnog identiteta traže u „međusobnom odnosu evropskih država, jer, određujući se jedna naspram druge i jedne naspram drugih, one razvijaju kako vlastiti tako i zajednički evropski identitet“.<sup>16</sup> Upravo zato se danas može govoriti o orkestriranju ovog konstrukta, jer, sa jedne strane, evropski kulturni identitet predstavlja mešavinu (amalgam) različitih nedovršenih interpretacija i neodređenih problematičnih afirmacija, dok, sa druge, evropski kulturni identitet predstavlja još jedan u nizu iskonstruisanih pojmova, koji se temelji na različitim raspoloživim istorijsko-materijalnim resursima, koji se danas koriste najviše u političke svrhe. To nas dalje navodi na pomisao da bi evropski kulturni identitet mogao da predstavlja i konstrukt utemeljen u istorijskoj kulturnoj celini Evrope, koja se razvijala iz nekog izvornog jezgra evropskog sopstva (evropejstva).

### **Evropski ekskluzivizam: da li je Evropa spremna da prihvati sve svoje varijante?**

Evropska nadnacionalnost se u razdoblju posle 1945. godine svesno gradila unutar jednog izričitog antiratnog stava, koji je sprečavao evro-nadnacionaliste

---

13 Mišel Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, op. cit., str. 21.

14 Branimir Stojković, *Evropski kulturni identitet*, op. cit., str. 25.

15 Ibidem, str. 23.

16 Ibidem, str. 26.

da svoj evropski identitet definišu kroz kontrast prema inferiornom *Drugom*.<sup>17</sup> Tomas Hilan Erikson piše da se zajednički evropski identitet ne definiše razlikom u odnosu na muslimanski, bliskoistočni ili arapski identitet, možda i u odnosu na afričke, istočnoazijske i severnoameričke identitete, već zavisno od konkretne društvene situacije.<sup>18</sup> Važnost koncepta evropskog (kulturnog) identiteta, kako je često isticano od strane evropskih federalista, jeste i u tome što se njime izražava protivljenje razornim nacionalizmima, pri čemu se naročito ističu posledice nacionalnih konflikata do kojih je došlo u dva svetska rata. Federalistička nastojanja ka formiranju zajedničkog identiteta Evropljana imala su jasan cilj: da ljudi promene svest o sebi, tj. svom identitetu – od nacionalnog prema (evropskom) nadnacionalnom, dok je tadašnja retorika integracije izgledala kao da je bila obuzeta brisanjem kulturnih barijera među nacionalnim državama nakon brisanja tržišnih granica.

Nenasilna prošlost evropskih tradicija u dijalogu evropskih umetnosti, književnosti i nauke pružala je Morenu i drugim evro-nadnacionalistima čvrsto uporište i jezgro zajedničkog evropskog kulturnog identiteta. Možda je, upravo zahvaljujući tome, projekat evro-identiteta ostao apstraktan, a konstituisanje delotvornih evropskih nadnacionalnih pokazatelja nedovršeno, jer nam evro-nadnacionalisti ne pokazuju kako na prvi pogled razlikujemo Evropljanina od ne-Evropljanina, ako se uzme u obzir da su rasne odlike, kao i način ponašanja i stil odevanja isključeni. Ono što preostaje jesu evropske (kulturne) vrednosti i tradicije, koje nisu deo spoljašnjeg izgleda Evropljana i koje, kao takve, ne mogu da posluže kao vidljivi pokazatelj evropejstva. Jedan od ključnih problema jeste taj što su za konstrukciju evropskog kulturnog identiteta korišćene one „čisto” kulturne i benigne odlike nacionalnog identiteta (element onoga što je u Ugovoru iz Mastrihta nazvano „cvetanjem kultura”) koje su, sa druge strane, zahtevale ukidanje suverene nacionalne države, kao i identifikacije sa njom. Na taj način je „tradicionalni evropski identitet doveden u pitanje, i u mnogim elementima bitno relativizovan, dok je novi (identitet EU) u sporom nastajanju, što je dovelo do krize identiteta. Evropi se zameraju zatvorenost i isključivi evropocentrizam, što mnogi Evropljani prihvataju i nastoje da prevaziđu odricanjem i od nekih osnovnih tradicionalnih evropskih vrednosti.”<sup>19</sup> Možda u tome treba tražiti

---

17 Aleksandar Pavković, „Kako izgleda nacionalni identitet Evropljana?”, *Filozofija i društvo* (9–10), str. 335–349.

18 Tomas Hilan Eriksen, *Etnicitet i nacionalizam*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2004, str. 112.

19 Darko Tanasković, *Neosmanizam – povratak Turske na Balkan*, op. cit., str. 125.

razlog što postkomunističke zemlje danas stoje pred dvostrukim izazovom: da pronađu svoj identitet i da ga ne izgube odmah na svom putu u EU.<sup>20</sup>

Evropska unija je između 2005. i 2009. godine prošla kroz duboku institucionalnu i političku krizu čiji je povod bio odbacivanje projekta Evropskog ustava na referendumima u Francuskoj i Holandiji, a potom i Lisabonskog sporazuma u Irskoj, što je dalje otvorilo široku debatu u državama-članicama o reformi institucija i budućnosti EU. Institucionalna kriza EU bila je jedan od pokazatelja teškoća da se Unija konstituiše kao relativno koherentan entitet u kome „država-nacija” zadržava ključnu ulogu.<sup>21</sup> Od Francuske se očekivalo da ponudi rešenje kako da se izađe sa slepog koloseka i na jasan način preformuliše evropski projekat, a svest o tome istovremeno je sazrevala i u Nemačkoj, koja je bila ozbiljno pogođena blokadom projekta Ugovora o evropskom ustavu.<sup>22</sup> Francuski i holandski referendum možda nisu bili pravi uzrok najdublje krize evropskog identiteta, ali su je svakako produbili. U Uniji, obeleženoj rastućim disparitetima, nije mogla da bude postignuta saglasnost da li bi zajednički evropski identitet (identitet ujedinjene Evrope) trebalo da bude nemački ili francuski. Drugim rečima, da li je identitet Evrope trebalo oblikovati prema nemačkom modelu (prema federativnom uređenju što, dalje, podrazumeva likvidaciju nacionalnih država, tj. „Evropu regiona”, kao i evropski ustav i sa njim povezano evropsko građanstvo, evropski dvodomni parlament, zajedničke evropske projekte i programe) ili shodno francuskom modelu (prema konfederativnom uređenju budući da u Francuskoj regioni nisu izraženi, i s tim u vezi istaknuto je bilo pitanje održanja nacionalne države), kao i ko je o tome u Evropi trebalo da odluči.<sup>23</sup>

U teškim situacijama Evropskoj uniji se često prebacivalo da je podeljena i da ne govori jednim glasom, a od „holandskog slučaja” počelo je da se govori o krizi, dok se reč „ustav” doživljavala kao sinonim za superdržavu, jer je budila strah od gubitka suvereniteta i razvodnjavanja nacionalnog identiteta u „evropskoj masi” koja je postala previše brojna.<sup>24</sup> Autori Ustava pošli su od veoma nepouzdanih pretpostavki: 1. Evropa je u prošlosti postojala kao kolektivni identitet i zato bi kao takva trebalo da postoji i u budućnosti; 2. Evropa ima

---

20 Vaclav Klaus, *Evropa i EU: pogled političara i pogled ekonomiste*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

21 Duško Lopandić, „Evropska unija u novom međunarodnom okruženju”, *Međunarodni problemi*, 60 (3), str. 211.

22 Mišel Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, op. cit., str. 24.

23 Vaclav Klaus, *Evropa i EU: pogled političara i pogled ekonomiste*, op. cit., str. 152.

24 Mišel Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, op. cit., str. 29–30.

zajedničku istoriju koju je moguće, slično nacionalnoj istoriji, implementirati u umove ljudi posredstvom bajki, udžbenika istorije i političkih govora.<sup>25</sup> Međutim, dvostruko „ne” uticalo je na to da istorijski doprinos evropske izgradnje bude potisnut u drugi plan, kako zbog povećanja neizvesnosti u pogledu ekonomije, tako i u pogledu identiteta. Možda je jedna od osnovnih prepreka ostvarivanju zamisli o zajedničkom evropskom identitetu bila nedovoljna razvijenost evropskih simbola, jer se o EU govorilo kao o klubu, sa čijim se glavnim gradom nije identifikovala cela Evropa, a zbog nedostatka evropske javnosti nisu mogli da se razviju kriterijumi raspoznavanja Evrope.<sup>26</sup> Nedostatak simbola bio je prepreka da se razvije osećaj zajedničkog pripadništva među Evropljanima, jer su simboli, koji su se koristili za buđenje osećaja evropskog identiteta, bili oni isti simboli uz pomoć kojih su kreatori devetnaestovekovnih nacionalnih država težili da iskonstruišu osećaj nacionalnog pripadništva. Zato je kreatorima evropskih kulturnih politika postalo jasno da resursi prošlosti nisu dovoljni za kreiranje nadnacionalnog identiteta u klimi „iscepkane” Evrope.

Jedno od važnih pitanja evropske identitetske debate, oko kojeg se spore evroskeptici i evroglobalisti, jeste i kako uvesti nacionalni interes u konstrukciju evropskog identiteta. Ispitivanja statusa javnog mnjenja pokazuju da je učešće država u evropskom procesu uvek vođeno posebnim nacionalnim interesima. Mnogi Evropljani se plaše da će zbog kulturne standardizacije, koju integrisanje u Evropu nosi sa sobom, izgubiti svoj nacionalni ili etnički identitet. Drugi, koji na takve procese gledaju sa više blagonaklonosti, pozdravljaju mogućnost stvaranja nekog panevropskog identiteta, koji će u mnogim konstelacijama zameniti etnički i nacionalni.<sup>27</sup> U tom kontekstu, interesantna je teza, koju iznosi Entoni Gidens, da je „posebnost evropskog identiteta u tome što se razvija unutar nacionalnih kultura koje su same raznolike i pune unutrašnjih sukoba, i da, kao i u ekonomiji i u politici, to nije igra „nulte sume” jer jedan identitet ne ruši *ipso facto* drugi”.<sup>28</sup>

U novoj političkoj konstrukciji, zvanoj „postnacionalna Evropa”, moć evropskog jednoulmlja počiva na tvrdnji: „sve što je *evropsko* dobro je, a što je dobro jeste *evropsko*”<sup>29</sup>, pri čemu „nikome nije naročito jasno šta je ta Evropa”. Klaus smatra da bi „evropska strategija” (strategija za evropski identitet) trebalo da

---

25 Vaclav Klaus, *Evropa i EU: pogled političara i pogled ekonomiste*, op. cit., str. 59–60.

26 Erhard Busek, *Otvorena kapija ka istoku: velika šansa za Evropu*, Clio, Beograd, 2007, str. 188.

27 Tomas Hilan Eriksen, *Etnicitet i nacionalizam*, op. cit., str. 16.

28 Entoni Gidens, *Evropa u globalnom dobu*, Clio, Beograd, 2009, str. 270.

29 Tomaž Mastnak, *Evropa: istorija političkog pojma*, Beogradski krug i Centar za medije i komunikaciju, Beograd, 2007, str. 14.



polazi od prirodne privlačnosti Evrope za većinu Evropljana, zatim slične kulture i istorije, kao i zajedničkih interesa i geografske blizine, i koja bi, kao takva, bila zasnovana na „očekivanju nadređenosti evropskog osećanja nad osećanjima nacionalnog identiteta kod većine Evropljana, odnosno „prevođenju krhke ravnoteže jedinstva u razlikama u pravcu većeg jedinstva umesto ka različitosti”.<sup>30</sup> Premda smatra da je „evropejstvo dužnost da se štiti i čuva vlastiti identitet, tradicije i običaji”, Klaus opasnost reprezentativnog evropeizma i unifikacije vidi u tome što evropeizam predstavlja konglomerat ideja koji karakteriše ekstremni eklekticizam, kao i odsustvo idejne konzistentnosti i čistote.

Slovenački filozof, Tomaž Mastnak, uvodi termin „evropski destruktivni ekskluzivizam”, koji se, prema njemu, temelji na „Evropi kao kolektivnom političkom entitetu, a to je Evropa u kakvoj živimo i kakvu poznajemo danas – jedna ekskluzivistička zajednica koja je nastala na osnovu zamisli o čišćenju teritorije, odnosno na osnovu gušenja tradicionalnih kultura na evropskoj teritoriji”.<sup>31</sup> Mastnak pri tom ističe da se na taj način ne omalovažavaju takozvani evropski ideali i vrednosti, „jer ako želimo da ih shvatimo ozbiljno, onda ih treba sagledati upravo u tom kontekstu – one su integralni deo evropskog destruktivnog ekskluzivizma”.<sup>32</sup> Da li onda sadašnji procesi evropskog povezivanja, kad je reč o kulturi, verno slede model koji su prvi postavili nacisti: „multikulturalna Evropa prema unutra, jedinstveni okvir vladanja prema spolja?”<sup>33</sup>

Entoni Gidens smatra da multikulturalizam danas nije oznaka za „društvo koje sadrži različite kulturne grupe”, jer takvom društvu više odgovara naziv „kulturni pluralizam”.<sup>34</sup> Gidens iznosi svoje mišljenje da je „u Evropi multikulturalizmu jedva do sada pružena šansa”, jer smatra da „upravo neuspeh u sprovođenju politike multikulturalizma vodi podelama i uzajamnom nepoverenju između manjinskih zajednica i domaćeg stanovništva”.<sup>35</sup> Naime, „ne postoje identiteti stranog porekla na evropskom tlu” jer kad „ljudi govore da su srećni što su i Nemci i Evropljani ili, možda Bavarci, Nemci i Evropljani, oni iskazuju nešto značajno – izjašnjavaju se kao kosmopoliti”<sup>36</sup> i, dalje, navodi da „niko za sebe ne kaže „Nemac-Evropljanin” i da je malo verovatno da će do takvog izjašnjavanja doći u budućnosti”, jer „šta god biti Evropljanin značilo, to neće biti isto

30 Vaclav Klaus, *Evropa i EU: pogled političara i pogled ekonomiste*, op. cit., str. 59.

31 Tomaž Mastnak, *Evropa: istorija političkog pojma*, op. cit., str. 16.

32 Ibidem, str. 16.

33 Ibidem, str. 111.

34 Entoni Gidens, *Evropa u globalnom dobu*, op. cit., str. 158, 161.

35 Ibidem, str. 268.

36 Ibidem.

što i biti Amerikanac, niti će višestrukost identiteta biti rešavana na isti način”.<sup>37</sup> Da li je onda, u takvoj situaciji, Evropa spremna da prihvati sve svoje varijante? Tako evropski ekskluzivizam, u osnovi, označava uverenje da multikulturalno društvo kao multietničko društvo, pa i sama EU kao multikulturalna zajednica nisu održivi, odnosno da multikulturalizam teži da postane oblik politike identiteta, u kojoj se koncept kulture stapa sa konceptom etničkog identiteta.

### **Breme evropskih protivrečja – postoji li zajednička evropska kulturna baština?**

Istoriju evropskog identiteta, prema Volfangu Šmaleu, treba razumeti kao istoriju vidljivih pokazatelja (performativnih aktova) i pojmovnih oblikovanja (diskurzivnih konstituisanja) Evrope, povezanu sa istorijom shvatanja zajedničkih, odnosno pojedinačnih evropskih strukturnih elemenata.<sup>38</sup> U tom smislu, mnogi autori su, u nedostatku zajedničkog etničkog porekla Evropljana, pokušavali da evropski kulturni identitet zasnuju na zajedničkoj kulturnoj baštini kao izvoru evropskog identiteta. Nemački politikolog Tomas Majer smatra da je u Evropi oduvek postojalo mnoštvo kulturnih identiteta, čiji će broj u budućnosti biti možda još veći, ali da ne postoji onaj jedan koji ujedinjuje sve Evropljane.<sup>39</sup> Mnogi se danas pozivaju na učešće u zajedničkom kulturnom sećanju i tako evropski kulturni identitet sve više shvataju kao zbir jednog kulturnog i istorijskog nasleđa koje kolektivno treba pamtiti, dok drugi opet sve više insistiraju na različitostima kao *diferencia specifica* evropskog kulturnog identiteta. Kulturna različitost predstavlja danas jednu od najisticanijih vrednosti EU, o čemu svedoči i maksima „ujedinjeni u različitosti”. Međutim, isticanje kulturne različitosti sugeriše međusobno upoređivanje kultura, koje, opet, neizostavno uključuje vrednosnu procenu „drugih” u odnosu na neku određenu kulturu.

Premda kultura predstavlja deo zajedničkog evropskog nasleđa, ali i deo nasleđa naroda Evrope (preambula Ugovora iz Lisabona), kultura je sporan argument za jedinstveni regionalni identitet Evrope. Ono što proizlazi iz ovih odrednica jeste da kultura nekome pripada i predstavlja nešto što je nasleđeno. Tako, kada govorimo o evropskom kulturnom nasleđu u funkciji kreiranja evropskog kulturnog identiteta, moramo da pretpostavimo da isto podrazumeva nekakve dragocenosti iz prošlosti na osnovu kojih bi evropski kulturni identitet bio zasnovan kao identitet celog kontinenta. U tome je srž problema, jer nije

---

37 Ibidem.

38 Volfang Šmale, *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, str. 13.

39 Tomas Majer, *Identitet Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, str. 11.

sasvim izvesno šta se sve u nasleđe može ubrojati. Kultura, naravno, nije sve što je Evropa nasledila. „Paradoks evropskog identiteta je upravo u tome što on ne može postojati u formi kulturnog identiteta, budući da nijedan pojedinačni kulturni identitet u Evropi ne bi mogao da postane identitet celog kontinenta.”<sup>40</sup>

Spisak evropskih intelektualnih i kulturnih inovacija obično započinje sa političkom filozofijom i praksom demokratije u antičkoj Grčkoj i starom Rimu, zatim slede tekovine renesanse i humanizma i prosvetiteljstva, koje se završavaju trijumfom prirodnih nauka i tehnološkom revolucijom. Problematično je danas govoriti o Grčkoj kao izvoru evropske civilizacije, odnosno kao kolevki evropske kulture (identiteta), jer se taj govor o grčkom poreklu evropske kulturne baštine „kretao u okvirima arijevskeg mita koji su posle francuske revolucije iskonstruisali nemački intelektualci”.<sup>41</sup> Pretpostavljeno kulturno zajedništvo Evrope, dakle, trebalo bi da čini dugačak spisak evropskih kulturnih tekovina, a onaj, koji to nasleđe prihvata kao sopstveno, i s njim se identifikuje, time bi se zapravo identifikovao kao Evropljanin. Takva proizvodnja spiskova ljudi i kulturnih dostignuća, sama po sebi, nije nikakav dokaz zajedničke evropske kulturne baštine, koja bi bila izvor evropskog kulturnog identiteta. Kako se onda može dokazati postojanje zajedničke evropske (kulturne) baštine? Prvo, zajednička evropska kulturna baština trebalo bi da se sastoji od određenog kulturnog kanona, koji nema za cilj da dokaže postojanje nacionalnih kultura, imajući u vidu pretpostavku da se njihovo postojanje češće unapred pretpostavlja nego dokazuje. Drugo, ono što bi se moglo nazvati zajedničkim jezikom „evropskog kulturnog kanona”, koji bi trebalo da ukáže na pretpostavljeno evropsko zajedništvo Evrope kao posebne (kulturne) zajednice, čiji pripadnici imaju svoj poseban (kulturni) identitet, ne postoji. Pa ipak, „nikome ne može da se zabrani da grčko-rimski stari vek smatra kulturnom baštinom cele Evrope”.<sup>42</sup>

Kada je u pitanju istorijska zasnovanost evropskog kulturnog identiteta, nije svakako slučajna nespremnost hrišćanske Evrope da se suoči s izmenjenim okolnostima vremena u kome je saživot s kulturno *drugim i drugačijim* postao imperativna realnost u njenoj vlastitoj kući.<sup>43</sup> Prema Mastnaku, od ključne važnosti za konstituisanje evropskog identiteta, naročito za artikulisanje evropskog diskursa, imalo je neprijateljstvo prema muslimanima. Obrazlažući svoje mišljenje da „istoriju Evrope ne možemo da razumemo ako ne vodimo računa

---

40 Ibidem, str. 11.

41 Tomaž Mastnak, *Evropa: istorija političkog pojma*, op. cit., str. 16.

42 Wolfgang Šmale, *Istorija evropske ideje*, op. cit., str. 290.

43 Darko Tanasković, *Neosmanizam – povratak Turske na Balkan*, op. cit., str. 125–126.

o njenom odnosu prema muslimanskom svetu”<sup>44</sup>, Mastnak piše da su antimuslimanske ideje i sentimentali bili od velikog značaja prilikom formiranja evropskog kolektivnog identiteta<sup>45</sup> i u prilog tome navodi da je, iako posredno, čuveni kartograf Orfelijs, 1578. godine, pod odrednicom „hrišćani” jednostavno napisao „vide Europei” (vidi Evropljani). Pregledom literature i uobičajene retorike posvećene razmatranju problematike evropskog identiteta, može se uočiti da je najveći deo posvećen zapadnoevropskom identitetu, i da se odnosi na katoličko i protestantsko istorijsko iskustvo, kao i iz njega proisteklo kulturno nasleđe. Pravoslavni svet ostao je potpuno van njenog istraživačkog zahvata.<sup>46</sup>

Kulturni problem na evropskom Istoku dodatno otežava činjenica da je sučeljavanje sa Turskom i njenim kulturnim identitetom uveliko u toku i da moramo da prihvatimo da Ruska federacija nema samo svoj raznorodni evropski deo, kao i da se moraju uzeti u obzir migracije unutar Evrope koje su prouzrokovale novu kulturološku stvarnost Evrope.<sup>47</sup> Kandidatura Turske za članstvo u EU izazvala je ne samo žestoke rasprave o evropskom identitetu, kao „evolutivnoj geopolitičkoj raspravi, a ne samo zaleđenoj i nepromenjenoj realnosti”<sup>48</sup>, već je ukazala na dvosmislenost i protivrečja koje uključuje traganje za kulturnim identitetom Evrope u službi politike. U situaciji kada evropski kulturni uticaj danas uglavnom obezbeđuju Francuska, Velika Britanija, Nemačka, Španija i Italija, pravo je pitanje da li će evropski identitet propasti pod teretom svojih protivrečja?

Možda baš zato pretpostavljeno kulturno zajedništvo Evrope ne predstavlja ništa drugo do paradoks, o čijoj moći svedoči nacrt Ustava Evropske konvencije. Naime, proleća 2003. godine ovom temom glavu je razbijala i Evropska konvencija, koja je tada sastavila osnovni tekst Ustava EU, i na kojoj je bila odluka o budućem (političkom) identitetu Unije. Deo teksta koji je trebalo da sadrži rešenje zagonetke o identitetu ostao je prazan budući da izaslanici iz različitih zemalja, sa različitim interesima, kulturama i veroispovestima i predstavama o Evropi, nisu bili u stanju da zajednički identifikuju šta je to što predstavlja identitet Evrope. Uzalud su pokušavali da, makar simbolično, definišu zajednički evropski imenitelj koji bi, u kulturnom smislu, od Evrope stvorio ono što danas jeste i koji bi je time odvojio od drugih kulturnih regija na svetu. U preambuli nacrta Ustava, kao duhovna osnova zajednice, navodi se samo nekoliko političkih

---

44 Tomaž Mastnak, *Evropa: istorija političkog pojma*, op. cit., str. 17.

45 Ibidem, str. 83.

46 Darko Tanasković, *Neosmanizam – povratak Turske na Balkan*, op. cit., str. 127.

47 Erhard Busek, *Otvorena kapija ka istoku: velika šansa za Evropu*, op. cit., str. 184–185.

48 Vjačeslav Avijucki, *Kontinentalne geopolitike*, Clio, Beograd, str. 71.

vrednosti koje, u takvom ili sličnom obliku, mogu da se nađu i u skoro svakom Ustavu na svetu, ali se, takođe, navode i jednakost ljudi, sloboda i prednost razuma. Pri tom su ostavili otvoreno pitanje u odnosu na šta to danas u Evropi razum ima prednost.<sup>49</sup> Time što je Evropska konvencija, pored opštih političkih vrednosti, kao jedinu potvrdu identiteta pri stvaraju Evropske zajednice navela razum, iako nenamerno, savršeno je poentirala paradoks „evropskog kulturnog identiteta”.

## Zaključak

Pitanje evropskog kulturnog identiteta, svojom otvorenošću, izazvalo je nebrojene diskusije, koje su se vremenom pretvorile u svojevrсни kulturni rat koji se poveo oko toga kako se taj identitet zamišlja i definiše. Da danas nije lako odrediti okvir zajedničke (evropske) pripadnosti svedoči neodređenost izraza „evropski identitet”, koja je u raspravama najčešće služila kao idealno sredstvo za različite političke konstrukcije pretpostavljenog značenja Evrope kao posebne (kulturne) zajednice, čiji pripadnici imaju svoj pretpostavljeni (kulturni) identitet. Budući da je i sama priroda identiteta EU uslovljena dvostrukom sadržinom zajedništva kojom je Unija definisana – kao zajednica građana, ali i kao zajednica nacionalnih država – možda bi danas bilo ispravnije govoriti o evropskom diferentitetu čije bi glavno obeležje bilo građanstvo.

Institucionalna kriza EU, prouzrokovana odbacivanjem projekta Evropskog ustava na referendumima u Francuskoj i Holandiji, a potom i Lisabonskog sporazuma u Irskoj, bila je važan pokazatelj krize evropskog identiteta. Sumnja u uspeh pedesetogodišnje evropske izgradnje stvorila je situaciju da različito postavljana pitanja i različiti odgovori država članica EU dodatno komplikuju debatu o evropskom kulturnom identitetu. U Uniji obeleženoj rastućim disparitetima, reč „ustav” se doživljavala kao sinonim za superdržavu, jer je budila strah od gubitka suvereniteta i razvodnjavanja nacionalnog identiteta. Konstituisanje delotvornih evropskih nadnacionalnih pokazatelja tako je ostalo nedovršeno, a projekat evro-identiteta apstraktan. Sve ovo ide u prilog našoj pretpostavci o „orkestriranju” konstrukta evropskog kulturnog identiteta, jer, sa jedne strane, evropski kulturni identitet predstavlja mešavinu (amalgam) različitih nedovršenih interpretacija i neodređenih problematičnih afirmacija, dok, sa druge, isti predstavlja još jedan u nizu iskonstruisanih pojmova koji se temelji na različitim raspoloživim istorijsko-materijalnim resursima koji se danas koriste najviše u političke svrhe.

---

49 Tomas Majer, *Identitet Evrope*, op. cit., str. 14–18.

Premda kulturna različitost predstavlja danas jednu od najjisticanijih evropskih vrednosti, o čemu svedoči i maksima „ujedinjeni u različitosti”, isticanje iste sugerise međusobno upoređivanje kultura, koje opet neizostavno uključuje vrednosnu procenu „drugih” u odnosu na neku određenu kulturu. To dalje sugerise da bi evropski (kulturni) identitet trebalo da čini kakav zajednički imenitelj za skup svih, a različitih evropskih tvorevina koje bi trebalo da se grade na zajedničkim odlikama, stvarnim ili pretpostavljenim. Tako bi pretpostavljeno kulturno zajedništvo Evrope trebalo da čini dugačak spisak evropskih kulturnih tekovina, a onaj, koji to nasleđe prihvata i s njime se identifikuje, time se zapravo identifikuje kao Evropljanin. Pa ipak, nijedan pojedinačni kulturni identitet u Evropi ne može da postane kulturni identitet celog kontinenta i u tome se, u potpunosti, ogleda smisao paradoksa evropskog kulturnog identiteta. Potvrdu ovom dala je i Evropska konvencija, koja u preambuli nacрта Ustava, pored opštih političkih vrednosti, nije uspela da definiše ono što predstavlja zajednički evropski kulturni imenitelj. Zaključno, ne treba zaboraviti da, i pre konstituisanja EU, Evropa nije imala kompaktnu i harmonizovanu identitetsku strukturu.

Evropske zemlje dele mnogo toga zajedničkog, ali sama Evropa zasnovana je na očiglednoj raznorodnosti. U situaciji kada evropski kulturni uticaj danas uglavnom obezbeđuju Francuska, Velika Britanija, Nemačka, Španija i Italija, ostaje otvoreno pitanje da li će evropski kulturni identitet propasti pod teretom svojih protivrečja? Bogatstvo evropskih različitosti ne bi trebalo da se pretvori u njihovu unifikaciju. Tako potraga za „evropskim kulturnim identitetom” postaje traganje za identitetom koji nije ni jedinstven ni homogen, niti kao takav ima jasno određene istorijske, kulturne i geografske granice, već je, u svojoj suštini, ambivalentan, višeslojan identitet procesne naravi i neodređenih i fluktuirajućih granica, koji se stalno stvara (konstruiše) i obnavlja (rekonstruiše) u različitim i često suprotnim diskursima.

## Literatura

- Avijucki, Vjačeslav, *Kontinentalne geopolitike*, Clio, Beograd, 2009.
- Balibar, Etjen, *Mi, građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd, 2003.
- Busek, Erhard, *Otvorena kapija ka istoku: velika šansa za Evropu*, Clio, Beograd, 2003.
- Divjak, Slobodan, *Problem identiteta: kulturno, etničko, nacionalno i individualno*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Eriksen, Tomas Hilén, *Etnicitet i nacionalizam*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2004.
- Gidens, Entoni, *Evropa u globalnom dobu*, Clio, Beograd, 2009.
- Fuše, Mišel, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

- Gaćanović, Ivana, *Problem evropskog identiteta – uvod u antropologiju Evropske unije*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2004.
- Klaus, Vaclav, *Evropa i EU: pogled političara i pogled ekonomiste*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Lopandić, Duško, „Evropski identitet kao deo nacionalnog identiteta”, u: Gatalica, A. (ur.), *Identitet u tranziciji*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004.
- Lopandić, Duško, „Evropska unija u novom međunarodnom okruženju”, *Međunarodni problemi*, 60 (3), Beograd, 2004, str. 199–225.
- Majer, Tomas, *Identitet Evrope*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Mastnak, Tomaž, *Evropa: istorija političkog pojma*, Beogradski krug i Centar za medije i komunikaciju, Beograd, 2007.
- Pavković, Aleksandar, „Kako izgleda nacionalni identitet Evropljana?”, *Filozofija i društvo* (9-10), Beograd, 2004, str. 335–349.
- Pavlović, Senka, „Politički identitet Evropske unije”, *Međunarodna politika*, 61 (1140), Beograd, 2010, str. 24–37.
- Popadić, Dragan, „Izgradnja evropskog identiteta: od dima iz dimnjaka”, *Psihološka istraživanja*, XIII (1), Beograd, 2010, str. 9–33.
- Radaković, Milovan, „Međusobna determinisanost evropskog i nacionalnog identiteta”, *Međunarodna politika*, 61 (1138), Beograd, 2010, str. 43–61.
- Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1989.
- Smit, Entoni, *Nacionalni identitet*, Biblioteka XX vek, Beograd, 1989.
- Stojković, Branimir, *Evropski kulturni identitet*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Šmale, Volfang, *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, 2009.
- Vrcan, Srđan, „Evropski identitet – neke ključne dileme”, *Revija za sociologiju*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2005, br. 1–2, str. 7–21.

### *Izvori sa interneta*

- Hrnjez, Saša, *Evropski identitet*,  
dostupno preko: <http://gerusija.wikispaces.com/Evropski+identitet>  
(Pristupljeno 26.2.2011)
- Krzysztof, Pomian, *Evropski identitet: istorijska činjenica i politički problem*, *Eurozine*,  
dostupno preko: <http://www.pescanik.net/content/view/3609/1094/>  
(Pristupljeno 14.3.2011)





## BELEŠKA O AUTORIMA

Slobodan Samardžić je redovni profesor Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka i osnivač i voditelj poslediplomskih evropskih studija na istom fakultetu. Predaje predmete *Politički sistem EU, Upravljanje složenim državnim sistemima, Ustavna politika EU, Sistem upravljanja u EU*.

Vesna Knežević-Predić je redovni profesor Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka i rukovodilac Centra za međunarodno humanitarno pravo i međunarodne organizacije na istom fakultetu. Predaje predmete *Pravo Evropske unije, Međunarodno javno pravo, Institucionalno pravo EU, Međunarodno humanitarno pravo, Diplomatsko i konzularno pravo, Pravno regulisanje međunarodnih odnosa na početku XXI veka*.

Jelena Čeranić je naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu i docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci, gde predaje *Pravo intelektualne svojine*. Pored prava intelektualne svojine, oblast njenog interesovanja je i pravo evropskih integracija.

Radmila Nakarada je redovni profesor Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, gde predaje predmete *Teorija i praksa rešavanja sukoba, Globalizacija i novi izazovi miru i Mirovne studije*. Osnivač je Centra za mirovne studije na FPN.

Bojan Kovačević je docent Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, gde je angažovan na predmetima *Politički sistem EU, Ustavna politika EU, Upravljanje složenim državnim sistemima i Regionalna politika EU*.

Maja Kovačević je docent Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, gde je angažovana na predmetima *Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU, Evropske integracije – razvoj i problemi i Evropska unija kao globalni akter*.

Zoran Čupić je asistent Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, gde je angažovan na predmetu *Politički sistem Evropske unije*. Njegova oblast interesovanja je delovanje političkih partija i problem demokratije u EU.

Jovana Marović je koordinatorica istraživanja u Institutu alternativa iz Podgorice, Crna Gora, i članica je pregovaračke radne grupe Vlade Crne Gore za poglavlje XXIII – Pravosuđe i temeljna prava – u pripremama za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji. Oblasti njenog interesovanja i istraživanja su demokratija u EU, građanstvo EU i proces pristupanja zemalja Zapadnog Balkana EU.

Ivana Radić Milosavljević je saradnica i istraživač na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka, gde je angažovana na različitim projektima i predmetima *Politički sistem EU i Ustavna politika EU*. Neke od oblasti njenog interesovanja su teorije evropske integracije, procesi politizacije i demokratizacije u EU.

Milorad Stupar je profesor Univerziteta u Beogradu – Filozofskog fakulteta, gde je na grupi za filozofiju angažovan na predmetima *Savremena pitanja filozofije politike, Savremene teorije pravde, Uvod u probleme politike, Teorija racionalnog izbora i Filozofija politike*.

Bogdana Koljević je profesor Univerziteta Singidunum – Fakulteta za medije i komunikacije i urednik naučnog časopisa *Nova srpska politička misao* i časopisa *Pravo i društvo* u izdanju Službenog glasnika. Posebne oblasti njenog istraživanja su biopolitika, savremeni francuski poststrukturalizam, politička filozofija s akcentom na teorije demokratije i kritičke diskurse Evrope.

Sanja Ivić je naučni saradnik na Institutu za evropske studije u Beogradu. Članica je redakcije međunarodnog časopisa *Journal of Law and Conflict Resolution* i članica Međunarodnog savetodavnog odbora časopisa *American International Journal of Contemporary Research*. Takođe, članica je Međunarodnog filozofskog udruženja u Velikoj Britaniji i mentor u školi filozofije Pathways u Londonu.

Senka D. Pavlović je dipl. etnolog-antropolog, dipl. politikolog specijalista iz oblasti međunarodnih studija, doktorand Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka i savetnik u Odeljenju za spoljne poslove Narodne skupštine Republike Srbije.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

316.73(4-672EU)(082)  
342.7(4-672EU)(082)  
321.7(4-672EU)(082)

НАУЧНИ скуп Европски грађанин у времену кризе: избор између ЕУ и државе чланице као лажна дилема (2013 ; Београд)

Европски грађанин у времену кризе : зборник радова са научног скупа "Европски грађанин у времену кризе: избор између ЕУ и државе чланице као лажна дилема", [Београд, 26. јуна 2013. године] / приредили Слободан Самардџић и Ивана Радић Милосављевић. - Београд : Факултет политичких наука, 2014 (Београд : Ћигоја штампа). - 250 стр. ; 24 cm

"Овај зборник резултат је пројекта Џан Моне модул - Уставна политика Европске уније, који спроводи Факултет политичких наука Универзитета у Београду уз подршку Jean Monnet програма Европске комисије. ; Прилози аутора са Факултета политичких наука део су њихових истраживања на пројекту Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту (evidencioni broj: 179076)..." --> стр. 4. - Тираж 300. - Стр. 7-9: Предговор / Слободан Самардџић. - Бељешка о ауторима: стр. 249-250. - Напомене и библиографске reference уз текст. - Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978-86-84031-67-1

1. Самарџић, Слободан [уредник] [аутор додатног текста]  
а) Права грађана - Уставноправна заштита - Европска унија - Зборници б) Културни идентитет - Европска унија - Зборници с) Демократија - Европска унија - Зборници  
COBISS.SR-ID 205232652