

UDK: 342.533:061.1](4)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 49–50, стр. 13–27

Изворни научни рад

др Милош ЈОВАНОВИЋ¹

ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ: КОРАК КА „ПОЛИТИЗАЦИЈИ“ ЕУ?

ABSTRACT

The 2014 elections for the European Parliament are an important moment in the European integration process. This article argues that the nomination of candidates for the presidency of the European Commission by political parties at the European level – and its acceptance by the European Council – will inevitably lead to a higher degree of politicisation of the EC. If it is a positive step in order to abate the “democratic deficit” of the European Union, such a procedure and its consequences raise, nevertheless, some fundamental issues about the possibility of a true European political space and the appliance of the majority principle in the context of absence of an European demos. Therefore, what has been presented as a major step towards democratisation of the EU could be the catalyser of inherent contradictions of the European integration process.

Key words: European political parties, European Parliament, European Commission President, parliamentarisation, democratic deficit, politicisation, majoritarian government, European “demos”.

УВОД

Изборе за Европски парламент 2014. године обележила је значајна новина. Наиме, по први пут у историји европске изградње, европске

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. Е-mail: milosjovanovic@ius.bg.ac.rs. Овај рад је један од резултата пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“.

политичке партије („политичке партије на европском нивоу” према члану 10. Уговора о Европској унији) именовале су кандидате за функцију председника Европске комисије. Овај чин омогућио је грађанима Европске уније (ЕУ) да одлуче – макар и на посредан начин – о томе ко ће бити нови председник Европске комисије и тиме коначно својим гласовима остваре конкретан и видљив резултат у погледу обликовања европских институција. Иако се то још увек не може закључити на основу излазности, која је од 1979. године у константном опадању и која је на протеклим изборима износила свега 42,54%, несумњиво је да је новоуведена пракса именовања кандидата за председника Европске комисије увећала (могло би се рећи по дефиницији) значај избора за Европски парламент. Уосталом, овом приликом је по први пут у оквиру Европске уније виђена истинска транснационална политичка кампања у којој су кандидати за место председника Европске комисије образлагали своје ставове у земљама чланицама ЕУ. Наведена кампања досегла је свој врхунац у јавној телевизијској дебати која је уприличена 15. маја 2014. године у Бриселу и у којој је учествовало свих шест кандидата.²

Већи уплив грађана у институционални живот ЕУ тј. њена демократизација (кроз појачану парламентаризацију Комисије), као и јачање улоге европских политичких партија а самим тим и Европског парламента, управо је и био циљ идеје о одређивању кандидата за челну функцију Европске комисије коју је још 1998. године изнео њен бивши председник Жак Делор (*Jacques Delors*).³ Наведену идеју је у нешто измењеној форми преузео 2003. године, Џон Братон (*John Bruton*) као члан конвенције чији је задатак био да сачини нацрт Европског устава. Полазећи од потребе за стварањем „Европског политичког простора” и „Европског политичког јавног мњења”, као и чињенице да за „разлику од Европског парламента и Савета (министара), Европска комисија није директно одговорна грађанима”, Братон је предлагао да се њен председник бира на општим непосредним (двокружним) изборима.⁴ На трагу ових предлога, европске институције

² Кандидати за председника Европске комисије били су Жан-Клод Јункер (*Jean-Claude Juncker*) за Европску народну партију, Мартин Шулц (*Martin Schulz*) за Партију европских социјалиста, Ска Келер (*Ska Keller*)/Жозе Бове (*José Bové*) за Зелене – Слободни европски савез, Алексис Ципрас (*Alexis Tsipras*) за Партију европске левике и Ги Веровштат (*Guy Verhofstadt*) за Савез либерала и демократа за Европу.

³ Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, coll. Clefs, Paris, 2010, p. 117.

⁴ John Bruton, “A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty”, European Convention Secretariat (CONV

покренуле су у протекле две године неколико иницијатива са циљем да се приступи горепоменутој реформи. Тако у својој резолуцији од новембра 2012. године, Европски парламент позива европске политичке партије да именују своје кандидате за председника Комисије уз очекивање да ће управо они бити носиоци долазеће парламентарне кампање, што скоро истим речима понавља Европска комисија у свом саопштењу од 12. марта 2013.⁵ Наведени покушаји добили су свој епилог током недавно одржаних европских избора: европске политичке партије именовале су своје кандидате крајем 2013. и почетком 2014. године; на европским изборима одржаним од 22. до 25. маја највећи број гласова освојила је *Европска народна партија* (29,43%); Европски савет предложио је њеног кандидата, Жан-Клод Јункера (*Jean-Claude Juncker*), за председника Европске комисије 27. јуна; Европски парламент изабрао је предложеног кандидата 16. јула 2014. године. Овим се коначно остварила Делорова идеја из 1998. године. Њена реализација отвара међутим низ важних питања која се тичу, како институционалних механизма, тако и могућих дубљих промена у оквиру политичког система ЕУ. У погледу институционалне механике, именовање кандидата за председника Европске комисије од стране европских политичких партија неспорно учвршћује парламентаризацију Европске комисије и јача моћ Европског парламента и његових политичких група. Када је реч о дубљим, и у почетку теже (пред)видљивим променама, може се рећи да новоуведена пракса по дефиницији поспешује демократизацију ЕУ кроз повећану улогу њених грађана и повећан значај избора за Европски парламент чиме се обезбеђују битни услови за стварање истинског „европског политичког простора” и „европског јавног мњења”, како би рекао Џон Братон. Све наведено међутим – демократизација, стварање европског простора за јавну дебату итд. – првенствено упућује на један суштински важан процес: процес политизације.⁶ У том смислу, мора се констатовати да ће новоуведена пракса именовања

476/03), 9 janvier 2003, Интернет, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fr/03/cv00/cv00476.fr03.pdf>, 19/10/2014, pp. 3–4.

⁵ Sergio Fabbrini, “The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parliamentarization of the European Union”, Luiss School of Government, Working Paper Series 9, Rome, October 2013, p. 1.

⁶ Тиме нас пракса именовања кандидата за место председника Европске комисије заправо враћа на дебату о политизацији ЕУ која је у академским круговима уследила након одбијања европског устава 2005. године. Вид. Andreas Follesdal, Simon Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006; Simon Hix, “Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It”, Notre Europe, Policy paper N°19,

кандидата за председника Комисије неминовно проузроковати већи степен политизације ЕУ (I). Овај процес могао би међутим, сасвим супротно од очекиваног, изнети на видело све инхерентне контрадикције – могли бисмо чак рећи слабости – европског пројекта кроз демонстрацију немогућности функционисања демократије у једном наднационалном оквиру (II).

I) НЕМИНОВНА ПОЛИТИЗАЦИЈА ЕУ?

Чињеница да је идеја о парламентаризацији Европске комисије остварена на протеклим европским изборима није случајна. Поремећена институционална равнотежа у корист Европског савета ишла је у прилог јачања Комисије и њеног демократског легитимитета. Међутим, ако је усвајање нове праксе последица повољног институционалног контекста (1), не смеју се занемарити дуготрајне и дубље последице које наведена пракса може произвести у оквиру институционалног система ЕУ (2).

1. Нова пракса избора председника ЕК као последица нарушене инситуционалне равнотеже?

Као прво, потребно је нагласити да Европски савет формалноправно није био у обавези да Европском парламенту предложи за председника Комисије једног од шест кандидата које су именовале европске политичке партије. Наиме, члан 17. став 7 Уговора о Европској унији (УЕУ) предвиђа да „водећи рачуна о резултату избора за Европски парламент, и након што је спровео одговарајуће консултације, Европски савет, одлучујући квалификованом већином, предлаже Европском парламенту једног кандидата за функцију председника Комисије”. Слово Уговора не предвиђа дакле да Европски савет мора предложити кандидата из политичке партије која је освојила највећи број гласова нити, *a fortiori*, кандидата ког је претходно именовала одређена европска политичка партија. Штавише, немачка канцеларка Ангела Меркел (*Angela Merkel*) изјавила је током изборне кампање да не постоји „аутоматска веза” између партије која ће освојити највећи број гласова и будућег председника Комисије.⁷ Независно међутим од формалноправног стања ствари, чињеница да су европске политичке партије изабрале своје кандидате

March 2006; Stefano Bartolini, “Should the Union be ‘politicised’? Prospects and risks”, Notre Europe, Policy paper N°19, March 2006.

⁷ “Comment est ‘élu’ le président de la Commission européenne?” 16 juillet 2014, Интернет, <http://www.touteleurope.eu/actualite/comment-est-elu-le-president-de-la-commission-europeenne.html>, 21/10/2014.

за функцију председника Комисије као и транснационална политичка кампања чији су главни носиоци управо били поменути кандидати, изнедрили су по природи ствари одређена очекивања у погледу одлуке Европског савета. Поред тога, не сме се губити из вида ни чињеница да је уплив Европског парламента у процес избора Комисије бивао све већи кроз сукцесивне измене оснивачких уговора. Формулација по којој Европски савет мора водити „рачуна о резултату избора за Европски парламент” приликом предлагања кандидата за председника Комисије представља у том погледу само последњу новину уведену Лисабонским уговором.⁸ Истим уговором извршена је и симболичка термиолошка промена. До тада је наиме Европски парламент „потврђивао” предлог Европског савета о председнику Комисије а од Лисабонског уговора Европски парламент „бира” председника Комисије. Као што примећује професор Жан Пол Жаке (*Jean Paul Jacqué*), у правном смислу не постоји суштинска разлика између „потврђивања” и „избора”. У политичком смислу пак, променом терминологије се желело нагласити да Европска комисија у крајњој инстанци црпи свој легитимитет из Европског парламента који је „бира”.⁹ Имајући горенаведено у виду, може се рећи да се преседан који је направљен на парламентарним изборима (и приликом избора председника Комисије) 2014. године налази у пуном складу са континуираним јачањем улоге Европског парламента у процесу избора Комисије. Коначно, поједини аутори износе тврдњу према којој основни разлог за јачање Комисије (кроз јачање њеног демократског легитимитета) лежи у поремећеној институционалној равнотежи која је последњих година, услед избијања економске кризе и потребе за изналагањем решења, ишла у прилог Европском савету и међувладином начину одлучивања на уштрб Комисије и комунитарног (тј. Наднационалног) модела.¹⁰ У оваквом виђењу ствари несумњиво има истине јер је Европска унија од самих својих зачетака била истовремено заснована на два различита принципа функционисања: класичном међувладином принципу сарадње, карактеристичном за типичне међународне организације у оквиру којих, шематски посматрано, државе чланице штите сопствене интересе и у којима се одлуке доносе једногласно (каткад и консензусом), и

⁸ François-Xavier Priollaude, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article*, La Documentation française, Paris, 2008, pp. 93–94.

⁹ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2010, p. 353.

¹⁰ Вид. Agata Gostyńska, “The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?”, *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 1, 2014 и Gianni Bonvicini, “Towards a New Procedure for Appointing the President of the European Commission”, TEPSA Policy Paper, January 2014.

комунитарном или наднационалном начину функционисања, у оквиру ког постоје виши, наднационални интереси и у ком се обавезујуће одлуке доносе већинским путем. У току европске изградње увек се обраћала изразита пажња на очување равнотеже између ова два принципа и одговарајућих европских институција, и константно се водило рачуна да ниједан од два таса на европској институционалној ваги не превагне. Тако је на пример формализација дотадашње праксе одржавања европских самита кроз успостављање Европског савета 1974. године за директну последицу имала одлуку о увођењу општих непосредних избора за Европски парламент из 1974, односно 1976. године. Другим речима, како је стварање Европског савета осетно оснажило међувладин принцип сарадње, равнотежа је успостављена скоро симултаном одлуком да се Европски парламент ојача кроз стицање демократског легитимитета.¹¹ Због овог осетљивог баланса између међувладиног начина сарадње – оличеног у Европском савету и Савету (министара) – и наднационалног (комунитарног) начела – оличеног у Европској комисији и Европском парламенту – не треба да чуди што је први од три фундаментална принципа којим се руководи институционална механика ЕУ управо принцип „институционалне равнотеже” који налаже да све европске институције могу да делају искључиво у оквиру својих, оснивачким уговорима дефинисаних, надлежности. Утолико се неспорно може рећи да је стање изазвано економском кризом из 2008. године – која је омогућила Европском савету да преузме одлучујућу улогу у вођењу ЕУ и тиме знатно ојача међувладин тас на ваги – представљало плодно тле за поновно успостављање равнотеже кроз јачање Европске комисије.¹² Ипак, наведени контекст само је део објашњења озбиљне промене која је настала у институционалној пракси ЕУ и, као такав, никако не би смео да стави у други план анализу о могућим далекосежним последицама новине која је уведена приликом европских избора 2014. године.¹³ Ову замку требало би тим пре избећи јер ће Европском савету бити тешко да промени праксу коју је и сам прихватио, употпунивши и потврдивши тиме направљени преседан. Сва је прилика дакле да ће Европски Савет и у будућности за функцију председника Комисије предлагати Европском парламенту кандидата

¹¹ Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope. Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 152.

¹² Gianni Bonvicini, “Towards a New Procedure for Appointing the President of the European Commission”, op. cit., pp. 3–4.

¹³ Управо у ту замку улази Агата Гостинска: Agata Gostyńska, “The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?”, op. cit., p. 84.

политичке партије која је освојила највећи број гласова на изборима.¹⁴ Остаје да се види какве последице може произвести новоуспостављена пракса.

2. Избор председника ЕК као узрок „политизације” ЕУ

Нова пракса приликом избора председника Европске комисије представља ван сваке сумње значајан корак у „политизацији” ЕУ. Шта то заправо значи? Једноставно речено, „политизација” ЕУ подразумева да се у њен институционални оквир и њене процедуре одлучивања унесе идеолошка конфронтација тј. да класична подела на левицу и десницу постане релевантна и за институционалне актере ЕУ.¹⁵ Поједини аутори попут Сајмона Хикса (*Simon Hix*) сматрају да је политизација већ на делу у оквиру европских институција, преваходно унутар Европског парламента.¹⁶ Наведена тврдња заснива се, између осталог, на истраживањима која показују да је склоност две највеће политичке групације у оквиру Европског парламента („велика коалиција” левице и деснице тј. *Европске народне партије* и *Партије европских социјалиста*) да заједнички гласају од 1979. године постепено опала на 60% од укупног броја изјашњавања, док се учесталост гласања које је условљено поделом на левицу и десницу повећала на 40%.¹⁷ Подаци такође показују да се кохезија (тј. страначка дисциплина) европских политичких партија приликом гласања временом повећавала и да је у седмом сазиву Европског парламента (2009–2014) досегла просек од 84% (другим речима 84% чланова парламентарне групе гласа на исти начин) што је нешто испод кохезије која постоји у националним парламентима држава чланица ЕУ, али и нешто изнад кохезије која постоји у представничком дому Конгреса Сједињених Америчких

¹⁴ Могуће је наравно да се у будућности успостави и истински европски страначки систем у ком случају председник Европске комисије не би нужно био кандидат политичке партије која је освојила највише гласова већ кандидат парламентарне већине која би, сходно различитим могућим политичким конфигурацијама, могла бити и коалиционе природе.

¹⁵ Иако сматрамо да је у данашњем свету класична подела политичког спектра на левицу и десницу више него упитна, у оквиру овог рада неће бити разматрано питање њене релевантности.

¹⁶ Вид. Simon Hix, “Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament”, Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, September Issue 2013:15; Simon Hix, “Towards a partisan theory of EU politics”, *Journal of European Public Policy*, 15:8, December 2008; Simon Hix, “Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It”, op. cit.

¹⁷ Simon Hix, “Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament”, op. cit., p. 4.

Држава.¹⁸ Да су политичке поделе све израженије у оквиру Европског парламента показује и чињеница да се свака од парламентарних група (тј. посланичких клубова) показала најхомогенијом приликом одлучивања о темама које су за њу примарне у идеолошком смислу. Тако је *Европска народна партија* испољила највећу кохезију на питањима међународне трговине и економске и монетарне политике док је, рецимо, била најмање хомогена када се одлучивало о питањима родне равноправности на којима је управо *Партија европских социјалиста* показала највећу кохезију.¹⁹ Наравно, неке теме, попут заједничке пољопривредне политике или пак питања седишта Европског парламента (Стразбур или Брисел) још увек деле европске посланике по националним шавовима.²⁰ Ипак, тенденција „политизације” рада Европског парламента неспорна је и новоуведена пракса према којој европске политичке партије именују свог кандидата за функцију председника Европске комисије неминовно ће је подићи на виши ниво јер се тиме у потпуности заокружује *парламентаризација* Европске комисије. Наиме, од самих зачетака европске изградње и прве европске заједнице – Европске заједнице за угљ и челик – Европска комисија (тадашња „Висока Власт”) била је одговорна Европском парламенту јер је исти могао да јој изгласа неповерење.²¹ Ова чињеница, карактеристична за парламентарне режиме, није наравно била од велике важности док је Европски парламент представљао заправо парламентарну скупштину састављену од делегата националних парламента држава чланица. Ствари су се међутим значајно промениле након првих непосредних општих избора за Европски парламент из 1979. године, чијим се увођењем легитимитет ове институције квалитативно трансформисао. Од тада је процес парламентаризације, а самим тим и политизације Комисије, ишао узлазном линијом. Поклапање петогодишњих мандата Парламента и Комисије 1995. године и догађаји из марта 1999. године када је Комисију предвођену Жаком Сантером (*Jacques Santer*) Европски парламент принудио на оставку, само су неки од догађаја који илуструју процес парламентаризације и политизације Комисије, односно све значајнији уплив Европског парламента на састав и постојање Комисије.²² Ван сваке сумње је да ће именовање кандидата за

¹⁸ Ibid., p. 6.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., p. 9.

²¹ Члан 24. Уговора о Европској заједници за угљ и челик, 18. април 1951.

²² Giandomenico Majone, “The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 3, July 2002, pp. 383–384. Вид. такође Anchrith Wille, “The politicization

председника Комисије од стране европских политичких странака наведени процес осетно ојачати и продубити. Прво, пракса именовања кандидата неминовно ће утицати – кроз неопходну сарадњу приликом процеса избора – на јачање централизације и кохезије европских политичких партија које још увек представљају много више савезе (удружења) националних партија него партије саме по себи.²³ Друго, новоуведеном праксом извршена је персонализација избора за европски парламент (који се иначе одржавају по пропорционалном систему) и пружена је могућност грађанима ЕУ да посредно изаберу председника Комисије, што ће скупа неминивно повећати интерес који грађани ЕУ показују за европске изборе. Треће, социологија демократије такође налаже „политичким предузимачима” који се такмиче на тржишту у оквиру „политичког поља” да диференцирају своју понуду бирачима.²⁴ Једноставно речено, Жан-Клод Јункер се у протеклој политичкој кампањи морао дистанцирати и разликовати од, рецимо, Мартина Шульца. Овај императив диференцијације, који важи за све кандидате и за све изборе, подразумева да ће политички програми европских партија убудуће бити елабориранији и специфичнији тј. политизованији. Самим тим ће политичка дебата бити садржајнија и утицаће на стварање, како специфичног „европског политичког поља”, тако и „европског политичког мњења”. На крају, услед персонализације и политичке диференцијације, примена принципа политичке одговорности биће коначно омогућена и у европским оквирима. Другим речима, именовање кандидата за председника Европске комисије од стране европских политичких партија представља идеалан замајац за истинску демократизацију, односно политизацију ЕУ. Ипак, ако су са аспекта институционалне механике последице новоуведене праксе релативно јасне – огледају се у повећаној парламентаризацији Европске комисије – могло би се рећи да питање политизације ЕУ представља призму кроз коју се преламају све контрадикције европског пројекта (барем у садашњој фази његовог развоја).

of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. Vol. 78, No. 3, 2012

²³ Вид. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., pp. 113–118; Brendon Donnelly, Mathias Jopp, “European Political Parties and Democracy in the EU”, у Gianni Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, March 2009, pp. 35–36.

²⁴ Вид. Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1996.

II) НЕМОГУЋА ПОЛИТИЗАЦИЈА ЕУ?

Делорова идеја из 1998. године, управо зато што је у себи носила клицу политизације Европске комисије (самим тим и саме ЕУ), од самог почетка имала је поборнике, али исто тако и противнике.²⁵ Мишљења смо да супротстављени ставови о питању политизације ЕУ суштински представљају одраз две непомирљиве реалности с којима се истовремено суочава ЕУ. С једне стране, политизација ЕУ данас је пожељна – да не кажемо потребна (1). С друге стране, политизација ЕУ данас је тешко остварива – да не кажемо немогућа (2).

1. Пожељна политизација ЕУ?

Чињеница да се академска дебата у вези са политизацијом ЕУ развила половином прошле деценије, након одбацивања Устава за Европу, прво у Француској (29. маја 2005), затим и у Холандији, није нимало случајна.²⁶ Наиме, управо је референдумска кампања у Француској 2005. године снажно оголила чињеницу да пројекат европске интеграције није политички неутралан, односно да није чисто технократске природе каквим се до тада представљао. Одлука Француза да одбију европски Устав била је мотивисана политичким разлозима, првенствено мишљењем дела бирачког тела да ЕУ заправо фаворизује једну економску политику – у овом случају неолиберални економски модел – на уштрб других могућих опција. Тиме је феномен политичког по први пут стављен у центар европске изградње а званични наратив о ЕУ као политички неутралној конструкцији добио је снажан ударац. У академском свету највеће заслуге за покретање дискусије о „политичкој” природи ЕУ и, сходно томе, о потреби њене „политизације”, свакако има професор Сајмон Хикс. Полазећи од констатације да ЕУ данас решава питања која су фундаментално политичке природе и која се у крајњем исходу могу тицати и редистрибуције богатства (*да ли би тржиште ЕУ требало да буде либералније или регулисаније?*; *како би требало да изгледају монетарне и макро-економске политике?*) Хикс сматра да је неминовно решити проблем „демократског дефицита” и дозволити да се одговор на наведена питања

²⁵ Вид. за критичке ставове о политизацији ЕУ: Heather Grabbe, Stefan Lehne, “The 2014 European Elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU”, Centre for European Reform, October 2013; Stefano Bartolini, “Should the Union be ‘politicised’? Prospects and risks”, op. cit; Giandomenico Majone, “The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization”, op. cit.

²⁶ Вид. фус ноту 6.

пружи кроз идеолошку борбу, односно сучељавање идеја.²⁷ Другим речима, пошто ЕУ решава фундаментално политичка питања, онда је свакако боље успоставити „облике демократског владања у смислу постојања отворених избора и бирања политика и лидера” него одржавати модел „просвећене технократије” који, као такав, представља узрок демократског дефицита.²⁸ Модел „просвећене технократије”, дуго једини модел европске изградње, био је у оквиру прве европске заједнице – Европске заједнице за угљ и челик – оличен у Високој Влади (претечи Комисије) која је по замисли Жана Монеа (*Jean Monnet*) требало да представља панел стручњака који, независно од националних влада и политике, доносе најбоље одлуке за Заједницу. Концепт „регулаторне државе”, који се појавио у академској сфери током последње деценије прошлог века и који описује државу (заправо ЕУ) чија се интервенција своди на регулисање стања које је произведено механизмима слободног тржишта, додатно је одвојио ЕУ од појма политичког.²⁹ Ипак, ако је такав „аполитичан” модел европске изградње могао да се оправда у њеном почетку, и за ограничени сектор активности попут тржишта угља и челика, тешко је схватити да се идеја о политички – тј. аксиолошки – неутралној ЕУ одржала толики низ деценија јер заправо скоро све, па и сам избор слободног тржишта, у бити представља идеолошки, тј. политички избор. Утолико је председник Еквадора и доктор економије Рафаел Кореа (*Rafael Correa*) у праву када износи следеће тврдње: „Највише смо се огрешили о економију када смо је одвојили од њене прве и праве природе политичке економије. Натерали су нас да верујемо да све представља техничко питање; идеологију су прерушили у науку, и, храбрећи нас да се не обазиремо и не размишљамо о односу снага у оквиру једног друштва, ставили су нас у службу доминантних моћника, нечега што називам ‘царством капитала’”.³⁰ Ово

²⁷ Simon Hix, “Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It”, op. cit., pp. 5–7.

²⁸ Andreas Follesdal, Simon Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, op. cit., p. 547.

²⁹ Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994.

³⁰ Rafael Correa, “L’Europe endettée reproduit nos erreurs”, *Le Monde diplomatique*, Décembre 2013, p. 17. Сличан став о природи „техничког” тј. технократског приступа изнео је бивши француски председник владе Пјер Мендес Франс (*Pierre-Mendès France*), који је 1957. године као народни посланик изнео оштру критику Римског споразума о Европској економској заједници: „Абдикација демократије може попримити два облика: или ослањање на унутрашњу диктатуру предајом свих полуга власти једном човеку, или делегирање истих спољној власти која ће, у име технике, заправо вршити политичку власт”. Наведено према Jean-Pierre Chevènement, *Pour l’Europe votez non!*, Fayard, Paris, 2005, p. 74.

суштински важно питање о томе да ли је идеологија од самог почетка европске изградње била вешто прикривена у технократско рухо, оставићемо у оквиру овог рада по страни. За проблематику којом се бавимо довољна је чињеница да данас ЕУ неспорно решава еминентно политичка питања. Утолико је професор Хикс у праву када тврди да је, сходно претходној констатацији, зарад легитимитета донетих одлука потребно „политизовати” ЕУ. Поставља се међутим питање да ли је наведена политизација уопште могућа?

2. Непостојање европског „демоса” као непремостива препрека?

Међу већим бројем критика става по којем је пожељно да, зарад политизације, европске политичке партије именују кандидата за председника Комисије, једна се издваја својом снагом.³¹ Наведена критика, коју је формулисао професор Бартолини, гласи да захтев за политизацијом полази од идеје да се у оквиру ЕУ постављају иста питања која су предмет политичких дебата у оквиру држава чланица. Проблем је међутим што поред ових „изоморфних” питања (социјална помоћ, права грађанства, имиграциона политика итд.) у ЕУ постоје и „конститутивна” питања која нису решена, а која се директно тичу саме ЕУ, њене природе, начина доношења одлука, њених надлежности итд. С обзиром на чињеницу да су „конститутивна” питања чешће и снажније предмет спора него „изоморфна” питања, политизација ЕУ могла би по Бартолинијевом мишљењу донети више штете него користи.³² Поред ове снажне критике могуће политизације ЕУ, постоји међутим још дубљи проблем. Наиме, све и када би у оквиру ЕУ постојала само „изоморфна” питања, не би нимало било сигурно да би њена „политизација” могла успешно да се изврши. Овде долазимо до важног проблема непостојања европског народа. Демократија као облик владавине увек (чак и у консоциационој тј. консензуалној варијанти) подразумева одређен степен већинског одлучивања и прихватања – на тај начин донетих – одлука од стране мањине. Могли бисмо рећи, пратећи у томе бившег француског министра Жан-Пјер Шевенмана (*Jean-Pierre Chevènement*) да

³¹ Приликом расправе о именовању кандидата за функцију председника Комисије могле су се чути разне – и не увек озбиљне – критике. Једна од њих гласи да би *немачко лице на постерима Партије европских социјалиста* [алудира се на Мартина Шульца, прим. аут.] *могло да пробуди анти-немачка расположења у Шпанији или Грчкој*: Heather Grabbe, Stefan Lehne, “The 2014 European Elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU”, *op. cit.*, p. 4.

³² Stefano Bartolini, “Should the Union be ‘politicised’? Prospects and risks”, *op. cit.*, pp. 34–35.

„политичка заједница постоји само онда када њени чланови, у потпуности осећајући да се налазе на заједничком броду, прихвате закон већине”.³³ Прихватање већинског принципа мора подразумевати, дакле, развијен осећај колективне припадности који за сада постоји само у националним оквирима. Другим речима, демократија (политизација) захтева „демос”. Када је у питању ЕУ, сасвим је очигледно да не постоји европски „демос”. Штавише, економска криза из 2008. године показала је, не само потпуно одсуство осећаја припадности ентитету који се зове ЕУ, већ и поприлично одсуство солидарности међу европским народима што се најбоље видело из односа јавних мњења држава чланица (нарочито Немачке) према ситуацији која постоји у Грчкој. Поред тога, истраживања (колико год била рудиментарна) показују да идентификација европљана са Европом није нимало већа од идентификације која постоји на другим континентима. У том смислу, мора се констатовати да више од пола века европских интеграција није оставило дубљег трага у погледу развијања колективног осећаја припадности.³⁴ Да ли то значи да је пожељна (тј. потребна) политизација ЕУ заправо немогућа? Чини нам се да одговор на ово питање може бити само потврдан (барем у овој историјској фази развоја ЕУ). Наиме, очигледно је да ЕУ последњих година доживљава озбиљну кризу раста. Дебата о именовању кандидата за председника Комисије, односно дебата о политизацији ЕУ, то недвосмислено показује. ЕУ се напросто, услед достигнутог степена институционалне интеграције, налази данас у ситуацији несклада између својих потреба и својих могућности. Овај закључак потврђују и последња академска истраживања о проблему демократизације ЕУ. Крајње симптоматично, недавно су изнете тезе према којима традиционални облик демократије није примерен за промишљање случаја ЕУ.³⁵ Другим речима, признаје се да је демократизација ЕУ тешко остварива у свом класичном облику, али се гради нови концепт – *демоикратија* – који би требало да одговори на проблем демократског дефицита. Без могућности да улазимо дубље у детаље овог новог модела, желимо само да нагласимо да смо сагласни са закључком о немогућој демократизацији (политизацији) ЕУ управо у оној мери у којој смо скептични према идеји о трансформацији модела демократије како би се проблем њеног демократског дефицита теоријски отклонио. ВУ сваком

³³ Jean-Pierre Chevènement, *Défis républicains*, Fayard, Paris, 2004, p. 549.

³⁴ Jochen Roose, “How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.

³⁵ Francis Cheneval, Frank Schimmelfennig, “The Case for Democracy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.

случају, питање начина избора председника Комисије несумњиво је изнело на видело озбиљне потешкоће са којима се суочава ЕУ. Даљи ток европских интеграција биће управо условљен начином на који ће се наведене потешкоће превазићи.

ИЗВОРИ

- Bartolini, Stefano, “Should the Union be ‘politicised’? Prospects and risks”, Notre Europe, Policy paper N°19, March 2006.
- Bonvicini, Gianni, “Towards a New Procedure for Appointing the President of the European Commission”, TEPSA Policy Paper, January 2014.
- Bonvicini, Gianni, Tosato, Luigi Gian, Matarazzo, Raffaelo, “Should European Parties Propose a Candidate for European Commission President?”, у Gianni Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, March 2009.
- Bruton, John, “A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty”, European Convention Secretariat (CONV 476/03), 9 janvier 2003, Интернет, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fr/03/cv00/cv00476.fr03.pdf>.
- Cheneval, Francis, Schimmelfennig, Frank, “The Case for Democracy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.
- Chevènement, Jean-Pierre, *Défis républicains*, Fayard, Paris, 2004.
- Correa, Rafael, “L’Europe endettée reproduit nos erreurs”, *Le Monde diplomatique*, Décembre 2013.
- Donnelly, Brendon, Jopp, Mathias, “European Political Parties and Democracy in the EU”, у Gianni Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, March 2009.
- Fabbrini, Sergio, “The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parlamentarization of the European Union”, Luiss School of Government, Working Paper Series 9, Rome, October 2013.
- Follesdal, Andreas, Hix, Simon, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006.
- Gaxie, Daniel, *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1996.
- Gostyńska, Agata, “The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?”, *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 1, 2014.

- Grabbe, Heather, Lehne, Stefan, “The 2014 European Elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU”, Centre for European Reform, October 2013.
- Hix, Simon, “Towards a partisan theory of EU politics”, *Journal of European Public Policy*, 15:8, December 2008, pp. 1254–1265.
- Hix, Simon, “Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament”, Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, September Issue 2013:15.
- Hix, Simon, “Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It”, Notre Europe, Policy paper N°19, March 2006.
- Majone, Giandomenico, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994.
- Majone, Giandomenico, “The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 3, July 2002.
- Priollaude, François-Xavier, Siritzky, David, *Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article*, La Documentation française, Paris, 2008.
- Quermonne, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Roose, Jochen, “How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.
- Wille, Anchrit, “The politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. Vol. 78, No. 3, 2012.