

*Зоран И. Чупић\**

*Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

## ЕВРОПСКА УНИЈА У „ПОТРАЗИ” ЗА ЛЕГИТИМИТЕТОМ\*\*

### Сажетак

Европска унија је пројекат без преседана на европском простору а свакако и у међународним односима. Један од главних проблема у њеном проучавању био је, и још увек је, утврђивање њене праве природе. За потребе нашег рада прихваћено је одређење Европске уније као функционалног политичког система, али не и државе. У том контексту, предмет овога рада је оцена демократског квалитета Уније, посебно са становишта њеног демократског легитимитета. У првом делу рада дат је приказ различитих схватања природе Европске уније. Други део рада посвећен је проблему „демократског дефицита” и различитим теоријским схватањима тог проблема. Закључни део рада говори о неким предлозима за решавање овог проблема, при чему се констатује да је у тренутној ситуацију уз постојећу уговорну архитектуру Европске уније, овај проблем далеко од решења.

**Кључне речи:** Европска унија, „демократски дефицит”, легитимитет, инпут легитимитет, аутпут легитимитет, Европски парламент, евространке

---

\* Имејл-адреса: [zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs](mailto:zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs).

\*\* Рад је подржан средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО у 2022. години, број: 451-03-68/2022-14 од 17.01.2022. године.

## УВОД – ИЛИ УКРАТКО О ПРИРОДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ<sup>1</sup>

Пре више од седам деценија на територији Европе започео је свој живот један од највећих економских и политичких пројеката – јединствен по својој природи и обиму, а посебно по популацији коју обухвата, готово пола милијарде грађана. Пројекат европске интеграције, од самог почетка, а током своје историје, кретао се путањом која се може означити као живи процес. Тако жив, да ни после толико времена још не постоји завршена и уобличена грађевина. Разлози се могу тражити, између осталог, и у томе што су се од почетка и током досадашње реализације пројекта мењале главне архитекте, иницијални планови, услови и технологија градње, као и околина у којима је грађевина стасавала. Радови су још у току, коначни излед није ни на виду, а оправдано се поставља питање да ли је реално очекивати коначан исход у облику готове грађевине. Реалније је очекивати да процес градње и даље траје, јер га он, по нашем мишљењу, и одржава у животу.

Таква ситуација са европским интеграционим пројектом (и процесом) довела је до тога да и данас, посебно у академским круговима, не постоји јединствен став о природи и карактеру Европске уније. У том смислу, у готово свим радовима који покушавају да утврде „природу звери” (*the nature of the beast*), као заједнички садржалац наводи се поређење Доналда Пухале (*Donald J. Puchala*) које се своди на то да је природа и карактер ЕУ у „оку посматрача”.<sup>2</sup>

У том смислу, до сада је развијен низ теоријских праваца и приступа изучавању европске интеграције. Од оних који изучавају сам феномен интеграције, по себи, па све до економских, политичких и правних процеса који се одвијају унутар саме Уније. *Acquis communautaire* Европске уније, добија у академским круговима свој пандан у облику „*acquis academique*” (Wessels 2005).

Дакле, питање природе и карактера Европске уније и даље је

---

1 Опширније о овом питању, видети (Ћипрић 2018). Овај рад је, између осталог, заснован и на резултатима истраживања аутора у оквиру писања докторске дисертације *Политичке странке у Европској унији*, која је одбрањена на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, 2016. године.

2 Поређење гласи: „Неколико слепих људи пришло је слону и покушало да помоћу додира одреди како он изгледа. Међутим, пошто је сваки од њих додирнуо други део тела, коначна представа о изгледу слона зависила је од дела тела који су додирнули” (Puchala, 1971).

отворено<sup>3</sup>. Отуда не чуди низ различитих одређења која су покушала да на најбољи начин утврде суштину Уније: „плуралистичка безбедносна заједница”, „режим”, „државни савез”, „недовршени савез држава”, „федерална унија”, „квaziдржава”, „кондоминио” итд. (Wessels 2005, 197). Неки од аутора сматрају је „шестим, најважнијим трендом у развоју Европе” (Bartolini 2006).<sup>4</sup>

Један део академске јавности покушао је да пројекат Европске уније објасни посматрањем кроз федерално - конфедералну призму. У прилог томе наводе се различити аргументи. Присталице федералног приступа као „доказе”, између осталог наводе: поделу надлежности између држава чланица и институција ЕУ, која је регулисана међународним уговором, који тако добија уставну снагу; подељене надлежности на пољу јавних политика; правна начела као што су начело непосредног дејства, надређености и имплицитних надлежности. У прилог конфедералном моделу истичу се да: све виталне одлуке зависе од држава чланица; државе чланице и даље имају монопол над политикама као што су одбрана, спољни послови, безбедност, здравство, и наравно легитимна употреба силе (видети Grubiša 2011, 70–71).

Међутим, важно је истаћи да је Европску унију тешко изједначити са било којим до сада познатим концептом федерализма, јер јој недостаје „баланс демократског и федералног начела, тј. баланс између једнакости и права грађана, с једне и једнакости и права федералних јединица, с друге стране. Зато је овде реч више о „прећутном европском федерализму”, којем би више одговарала парадигма о *федерализму као процесу*, коју је својевремено формулисао Карл Фридрих” (Samardžić 1998, 50–51).

Посебан приступ оцени природе Уније формулисао је Џозеф Вајлер (*Joseph H.H. Weiler*), који за основ своје анализе узима моделе управљања унутар заједнице, при чему разликује: међународни (међувладин), наднационални и инфрационални модел.

3 „За разлику од модерних европских националних држава, крајњи одговор на питање о природи интегративног принципа Европске заједнице/уније безнадежно је изостајао још од почетка процеса интеграције. Другим речима, дилема о томе шта држи на окупу разноврсне територијалне и социоекономске заједнице интереса у оквиру европске, политички недовршене заједнице, остала је до данас ускраћена за свој коначни одговор. Штавише, може се тврдити да је изузетно продубљивање процеса европске интеграције омогућено управо тиме што је дилема о европском *finalité politique*, до сада тако успешно избегавана у пракси европског удруживања” (Kovačević 2011, 150).

4 Први је *изградња државе*, други *развој капитализма*, трећи *формирање нација*, четврти *процес демократизације* и пети, *формирање система благостања*.

У међународном моделу државе су главни учесници, а владе основни актери процеса управљања. Срж модела лежи у преговорима, постизању међународних договора и дипломатији. Битна карактеристика овог модела је висок степен јасноће о томе ко су актери, а сам процес карактерише средњи до нижег нивоа јасноће.

Наднационални модел подразумева Унију као главног учесника, док су државе чланице, привилеговани учесници. Карактеристика овог процеса је средњи ниво јасноће о томе ко су актери, и средњи до ниског нивоа јасноће процеса.

Инфранационални модел се односи, пре свега, на регулаторно управљање и менаџмент, при чему се умањује значај како држава чланица тако и саме Уније. Овај модел обележен је ниским нивоом јасноће, како о учесницима, тако и о процесима (видети Weiler 2012, 306–314).

Претходно наведени приступи тумачења природе Европске уније обично се означавају као „статистички”. Један од најизразитијих противника таквог приступа је Улрих Бек (*Ulrich Beck*) који сматра да је први корак ка исправном разумевању Европске уније у одрицању од појма државе. Нови облик власти који, по њему, настаје, на простору ЕУ исправно је окарактерисати термином *империја*. У прилог својој тврдњи Бек наводи низ обележја тог новог облика политичке власти: *асиметричан поредак власти* (потпуна интеграција, продубљена кооперација, ограничена кооперација и проширена власт); *отворена просторна структура* (несталност граница); *мултинационална друштвена структура* (немогуће уједначавање по моделу националне државе); *интеграција правом, консензусом, и кооперацијом* (почива на консензусу и сарадњи држава, а не на војном потчињавању); *благостање наспрам безбедности* (повећање благостања након постигнутог мира); *хоризонтална и вертикална институционална интеграција* (систем одлучивања на више нивоа); *моћ мреже* (учешће великог броја друштвених актера у политичком процесу одлучивања); *космополитска сувереност* (повећање комплексности суверености); *амбивалентност укидања и увођења граница* („забрањена” питања су „Где престаје Европа?” и „Шта све припада Европи?”); *еманципацијски космополитизам наспрам деспотског космополитизма* (услови под којима Европа може да развије свој еманципаторски потенцијал) (видети Beck i Grande 2006, 87–97).

Уколико се осврнемо на наведене приступе у покушају разумевања природе и карактера Европске уније, можемо приметити да се у готово сваком, на одређени начин покушава направити отклон

од националне државе, и утврдити каква је разлика у односу на њу. У том смилу, Џон Ерик Фосам (*John Erik Fossum*) указује на четири јасна становишта: 1. европска интеграција се схвата као потпроцес већег транснационалног процеса разарања националне државе (замена владања управљањем, што не мора резултирати неким другим обликом територијално засноване заједнице); 2. европска интеграција као случај трансформације националне државе, што може довести до новог облика територијално засноване заједнице у Европи; 3. европска интеграција као „спас вестфалског типа државе”; 4. Европска унија као регулаторна држава, која има одређене карактеристике које јој дају за право да носи ознаку „државоликог” ентитета (видети Fossum 2006, 94–97).

За потребе нашег рада, најприхватљивији приступ у оцени карактера и природе Европске уније је онај развијен у оквиру упоредне политике, који у Европској унији види функционалан политички систем али не и државу. Међу водећим представницима овог правца размишљања свакако се истиче Сајмон Хикс (*Simon Hix*). Он полази од четири основна елемента карактеризације демократских политичких система које су изнели Габриел Алмонд (*Gabriel Almond*) и Дејвид Истон (*David Easton*):

1. постоје стабилне и јасно дефинисане институције које служе за колективно доношење одлука, као и одређена правила која уређују односе између тих институција и унутар њих;
2. грађани и друштвене групе настоје да остваре своје политичке жеље кроз политички систем – директно или путем посредничких организација попут интересних група и политичких партија;
3. колективне одлуке у политичком систему имају значајан утицај на дистрибуцију економских ресурса и алокацију друштвених и политичких вредности широм система;
4. постоји непрестана интеракција („повратна спрега”) између тих политичких исхода, нових захтева ка систему, нових одлука, итд. (Almond 1956; Easton 1957).

На основу изнетих елемената, Хикс гради свој поглед на Европску унију као јединствен и функционалан политички систем. Томе у прилог износи, по њему, главне карактеристике таквог система:

1. веома сложен и формализован скуп правила одлучивања уз висок ниво сложености и стабилности институционалног система ЕУ;
2. велики број различитих група (корпорације и пословна

удружења, синдикати, групе за заштиту животне средине, удружења потрошача и сл.) које теже да остваре своје интересе, при чему су владе држава чланица и политичке партије од којих се те владе састоје, групе са најугицајнијим положајем у систему;

3. одлуке које се доносе на нивоу Уније у великој мери утичу на „ауторитативну алокацију вредности” и одређују „ко добија шта, када и како” у европском друштву;

4. политички процес политичког система карактерише стална интеракција унутар и између институција ЕУ у Бриселу, између националних власти и Брисела, унутар различитих ресурса у националним владама, у билатералним састанцима између влада, итд. (Nix 2007, 24–27).

У складу са наведеним основним карактеристикама политичког система Европске уније, у наставку рада биће речи о једном од „генетских” проблема Уније – „демократском дефициту”, и у том контексту, посебно о питању легитимитета овог система.

## **У ЗАГРЉАЈУ „ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА” – ДА ЛИ ЈЕ УНИЈИ ПОТРЕБАН *ИНПУТ* ЛЕГИТИМИТЕТ?**

Уговор из Мастрихта свакако представља једну од најзначајнијих вододелница у развоју Европске уније. Његово ступање на снагу представљало је формално-правни основ за улазак у неизван процес политичке интеграције Уније. Увођењем у уговорни оквир области спољне политике, безбедности, унутрашњих послова и правосуђа (до тада *par excellence* унутрашњих тема држава чланица), пројекат европске интеграције је закорачио, како ће се испоставити, на пут са крајње неизвесним одредиштем. Уједно, био је то тренутак када је, по оцени највећег дела стручне јавности, пројекат европске интеграције остао без тзв. *пермисивног консензуса*<sup>5</sup> који су грађани ЕУ до тада пружали својим владама а тиме и самој Унији. Од тада, уједно долази и до све чешћег отварање питања о демократској страни европског пројекта. Европска унија је све чешће у академској јавности подвргавана мерењу демократских параметара, који је кресе или јој, пак, недостају. Показало се да је превага на страни ових последњих. Противници оваквих „мерења

5 *Пермисивни консензус*, најједноставније речено, представља прећутну сагласност или пак, давање својеврсног прећутног мандата грађана својим владама да раде на процесу европске интеграције.

и процењивања” европског пројекта упорно су постављали питање зашто се то и на основу чега ради, уколико се има у виду да Европска унија није држава, и да, самим тим, било какви инструменти за мерење искључиво државних параметара нису одговарајући када је у питању Унија.

Ипак, сматрамо да су те примедбе неоправдане из најмање два разлога. Прво, уколико имамо у виду одредбе Уговора из Лисабона, јасна је намера његових твораца да се Европска унија гради на основама *представничке демократије*. У наслову II, (члан 10) који регулише демократске принципе на којима се Унија заснива, јасно се каже:

1. функционисање Уније биће засновано на представничкој демократији;
2. на нивоу Уније грађани су директно представљени у Европском парламенту. Државе чланице су представљене у Европском савету преко својих шефова држава или влада, и у Савету преко својих влада, одговорних или националним парламентима или својим грађанима;
3. сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Одлуке треба да се доносе што је могуће отвореније и ближе грађанима;
4. политичке странке на европском нивоу доприносе формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније (TEU 2009, art. 10).

Оно што пада у очи, а што с правом примећују поједини теоретичари, је да је овде на делу реч о одвајању политичког представљања и владања, што је потпуно несагласно са европском традицијом схватања представљања и владања. Наиме, та традиција подразумева да се влада јавља у облику партијске владе, при чему представничка демократија функционише као партијска демократија (Mair and Thomassen 2010, 3–5).

Друго, пракса политичког представљања доживела је значајне промене, посебно са појавом „транснационалних играча”, каква је у овом случају Европска унија. Реч је о све приметнијем избегавању традиционалних институција представничке демократије приликом одлучивања, а под изговором функционалне ефикасности. Креирање политика на експертском нивоу (без демократског мандата), изузетно развијен систем лобирања, оправдано изазивају сумње да се мотиви за то, између осталог, могу тражити и у намери потпуног обезвређивања улоге класичног, парламентарног система



представљања. Чињеница да се на тај начин донете политике и законски акти у вези с њима директно одражавају на свакодневни живот грађана Европске уније, можда су најснажнији аргумент да се процењује демократски квалитет Уније.

Ипак, не би требало сметнути с ума да Европска заједница (унија) није ни замишљена, а ни настала као демократски пројекат. Томе у прилог иде и став једног од утемељивача пројекта европске интеграције Жана Монеа (*Jean Monnet*), који је сматрао да је укључивање јавности, која нема искуства са таквом врстом заједница, „зло које треба избегавати”, јер ће прагматична метода коју су прихватили довести до „федерације коју ће грађани потврдити својим гласом” (Jeann Monnet 1978, цитирано у: Watts 2008).

Ово Монеово предвиђање очигледно је било актуелно све до тренутка када је у односу између грађана и саме Уније дошло до кидања нити која их је повезивала, а то је тзв. „пермисивни консензус”. До тога је, извесно је, дошло приликом ратификације уговора из Мастрихта, где је у појединим државама чланицама уговор прво био одбијен (Данска), а у неким усвојен тесном већином (Француска). Интересантно је да је то у исто време била тачка највеће подршке европским интеграцијама и крај „пермисивног консензуса”.

Питање „демократског дефицита” покренуто је већ крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година двадесетог века. Тада је Дејвид Марканд, британски политиколог, иступио са ставом да је тадашња Заједница запала у ћорсокак, али да јој не треба омогућити да иде напред све док јој покретачка снага лежи у неизабраној технократији која је без мандата јавности (грађана заједнице) и без њене подршке, и све док не буде створен механизам у коме ће они коју одлучују на нивоу Заједнице бити одговорни изабраним представницима народа (Marquand 1979, цитирано у: Coman, Crespy and Schmidt 2020).

Како дефинисати „демократски дефицит”? Може се рећи да је златни стандард у одговору на ово питање садржан у пет основних тврдњи:

- прво, европска интеграција довела је до симултаног процеса који се огледа у порасту моћи извршне власти, с једне, и смањења контроле националних парламената, с друге стране. То значи да су, и поред постојања парламентарних одбора за европска питања у сваком од националних парламената, национални министри у Савету и комесари у ЕК током свог рада и одлучивања у овим институцијама у највећој мери далеко од ока законодавних органа држава чланица;
- друго, Европски парламент је и даље сувише слаб, упркос



„упумпавању” ширих овлашћења која је требало да у троугао Савет-Комисија-ЕП, унесу већу дозу равноправности. Поред тога истиче се да не постоји задовољавајућа веза између грађана (бирача) и чланова ЕП;

- треће, не постоје „прави европски избори”. Отуда и избори за ЕП носе обележје „другоразредних”. Једино што им је заједничко, условно речено „европско”, јесте пропорционални система на основу кога се изводе. Све остало, од организације изборних јединица, па преко изборних кампања, подређено је националним „потребама” владајућих странака, којима ови избори углавном служе за сондажу јавног мњења између два круга националних избора;

- четврто, „удаљеност” ЕУ од бирача. Разлози, у првом реду, леже у карактеру и начину функционисања институција Уније – Европска комисија (делом влада, делом администрација) која се бира на компликован и неразумљив начин. Савет (делом законодавна, делом извршна власт) доноси одлуке у тајности. ЕП, због својих мултијезичких расправа у пленуму и одборима тешко је докучив и разумљив;

- пето, јаз између политика које желе грађани Уније и политика које се у Бриселу доносе, као директан резултат претходна четири елемента. Усвајају се политике које немају подршку у већини држава чланица. Због слабости ЕП изостају партијске политике које би имале улогу контратега политици интересних група, па се често тврди да су политике које се усвајају на нивоу Европске уније у највећем броју у интересу власника крупног капитала, тачније, мултинационалних компанија (видети Нix 2008, 68–72).

Интересантан је став о демократском „дефициту” који износе Улрих Бек и Едгар Гранде. По њима проблем лежи у „двострукој концепцијској нејасноћи”. Нејасно је, сматрају они, о каквом је политичком поретку власти у Европској унији реч, односно шта треба демократизовати, и како то треба урадити. Изнете дилеме постају још сложеније ако се има у виду да ови аутори Европску унију посматрају као космополитску империју, где је главно питање да ли је империју могуће демократизовати, а посебно када се ради о специфичној организацији простора власти и посебној структури моћи. Када је политичка моћ вишеструко подељена међу различитим политичким нивоима и институцијама, као што је случај са Унијом, очекивање да грађани имају било какву ефикасну контролу над онима који у њихово име одлучују, постаје сасвим нереално (видети Beck i Grande 2012, 339–343).

По нама, најједноставније објашњење недостатка демократије у Европској унији је оно које отвара питање непостојања европског *demos*. С тим у вези Вајлер каже: „Демократија не постоји у вакууму. Она почива на постојању политичке заједнице са њеним члановима – *demosom* од којих и за које демократски дискурс у својим бројним варијантама и настаје. Власт и легитимитет већине да обавезе мањину постоји само у оквирима политичких граница које дефинише *demos*. Једноставно речено, ако нема *demos* не може бити ни демократије” (Vajler 2002, 375).

Наравно, ни у академској заједници не постоји јединство око овог питања. Тако неки аутори сматрају да „демократски дефицит”, о коме смо претходно говорили, не постоји. Један од најистакнутијих представника тог „правца” је Ђандоменико Мајоне (*Giandomenico Majone*) који сматра да је овде, пре свега, реч о „категоријалном неспоразуму”, тачније неуспелом покушају да се Европска унија објасни у категоријама којима се описују њени саставни делови – државе чланице. Европска унија је, по њему, превасходно „регулаторна творевина” чија је најважнија карактеристика, а и задатак да доноси политике чији су ефекти „парето-корисни”. Зато је погрешно инсистирање на обавезној демократичности приликом доношења одлука унутар Уније, јер би тиме исходи тако донетих политика били редистрибутивни, уз губитак „парето-корисног” ефекта. Проблем који Европска унија има, сматра он, није „демократски дефицит”, већ „криза кредибилитета”. Лек за овај недостатак лежи у транспарентнијем одлучивању, већој професионализацији, техничкој експертизи, уз бољу контролу, како приватних актера и медија, тако и парламената држава чланица и Европског парламента (видети Follesdal and Nix 2006, 537–538).

У Европској унији, сматра даље Мајоне, не постоји централна власт која се мора освајати кроз такмичење међу политичким партијама, а политике нису детерминисане већинском владом, већ преговорима између Савета, Парламента и Комисије. У том контексту, језик државне демократске политике – влада и опозиција, такмичење међу партијама, одговорност према бирачима – био би потпуно несхватљив (Мајоне 2009, 33).

У осврту на овакве ставове, Сајмон Хикс сматра да, и поред неких прихватљивих аргумената које Мајоне износи, „демократски дефицит” и даље постоји. Наиме, како сматра он, са процедуралне стране демократије све је у најбољем реду: постоје представничке институције, слободни и фер избори, систем *checks and balances* у вршењу власти. Проблем је у самој суштини, што значи не постоји

такмичење различитих политичких лидера и програма „за контролу над политичком моћи и политичком агендом у ЕУ”, односно „нема јасно дефинисаних победника и поражених” – власти и опозиције. Најбољи начин да се овакво стање превазиђе је „упумпавање политичког такмичења у политички процес ЕУ, како би се постепено развила ограничена демократска политика, што би допринело функционисању Уније на много отворенији и демократскији начин”. Без тога ЕУ не може се сматрати демократским системом власти, већ у најбољем случају – *просвећним деспотизмом* (видети Ніх 2008, 76–86).

Саставни део „демократског дефицита” је свакако и питање демократског легитимитета Уније. Тачније, може се рећи да је реч о једној од његових компоненти.<sup>6</sup>

Најбитнији однос за исправно одређење демократског легитимитета је, свакако однос „грађанин – политичке институције”, и то у оба правца, од грађана према институцијама (подразумева, између осталог, основну перцепцију грађана о политичким институцијама, њихову спремност на јавно деловање, осећање користи од деловања институција, осећање припадности широј политичкој заједници у којој институције делују, и сл.). У супротном правцу, од институција према грађанима, однос подразумева: функционално деловање институција у правцу задовољења њихових интереса и одговорност носилаца институција – првну, моралну и политичку – за свој рад. Обе ове одлике институција у релацији према грађанима припадају категорији легитимности, која подразумева оправдање њиховог постојања у перцепцији грађана (Samardžić 2022, 324).

Суштину проблема легитимитета, по нама, најсликовитије је објаснио Андреас Фолесдал (*Andreas Follesdal*) питањем: „Да ли грађани Европске уније имају политичку и моралну обавезу према ЕУ да се повинују њеним одлукама, и онда када су оне противне њиховим интересима, глупе или су чак неправедне?” (Follesdal 2006).

У досадашњем проучавању овог проблема јасно се може идентификовати неколико најважнијих приступа - разликовања легитимитета:

1. међународни легитимитет где се Европска унија посматра као класична међународна организација, па је у складу са тим њен легитимитет изведен из модела принципал – агент;

---

6 Тако Хејдрун Абромејт (*Heidrun Abromeit*) разликује три врсте дефицита: дефицит легитимитета, дефицит представљања и дефицит учешћа (Abromeit 2002, 11–14).

2. парламентарни легитимитет где се истиче потреба постојања легитимитета кроз изабрана парламентарна тела, као што је то случај у државама чланицама. Циљ је да се спречи концентрација власти, како „картела” влада, тако и већине парламената. Овај приступ заступају присталице федерализације и конституционализације Уније;

3. технократски легитимитет, који подразумева доделу надлежности независним актерима којима је задатак да обезбеде што ефикасније циљеве Уније, што је и најбољи начин за постизање њеног пуног легитимитета. Тежиште је на томе да се јавне потребе најбоље и најефикасније могу остварити кроз независне институције Европске уније;

4. законодавни и процедурални легитимитет – с једне стране сматра се да Европска унија заснива свој легитимитет на чињеници да је утемељена на оснивачким уговорима (на тај начин представља проширење међународног легитимитета), а с друге стране полази се од мишљења да је реч о испуњењу празнине коју производи технократски легитимитет. Оно што јој даје законодавни легитимитет је и њен капацитет да створи нови нормативни поредак који производи нова права и обавезе за њене грађане;

5. корпоративни легитимитет – један од могућих начина да се обезбеди легитимитет донетих политика су директни преговори са онима чија је сагласност потребна за њихово усвајање. У свом документу *White Paper on Governance*, Европска комисија је покушала да идентификује оне на које се њене политике односе и начине да се укључе у процес њиховог креирања (видети Lord and Magnette 2002, 3–6)

Најзаступљенији приступ проучавању легитимитета Европске уније је његово разматрање са становишта нормативних критеријума што је најбоље изражено у концептуалном односу – „инпут-аутпут легитимитет”.<sup>7</sup>

Из угла инпут легитимитета (владавина од народа) донете политичке одлуке су утолико легитимне уколико су засноване на „поверењу у институционалне аранжмане” који треба да обезбеде да процеси управљања одговарају израженој вољи „оних којима се влада”.

Аутпут легитимитет (владавина за народ) подразумева да усвојене политике представљају ефикасна решења за заједничке проблеме „оних којима се влада”. Заједно узете, ове две врсте

7 Утемељивач овог концепта је Фриц Шарф (Fritz W. Scharpf 1999, 17–29).

легитимитета представљају „суштину схватања демократског легитимитета” (Scharpf 2003, 2). Главни проблем инпут легитимитета, сматра Шарф, је у све већој удаљености између „представљених” и оних који их представљају. Јер „имајући у виду историјску, језичку, културну, етничку и институционалну разноликост њених држава чланица, јасно је да је Унија веома далеко од постизања снажног колективног идентитета, који се у националним демократијама подразумева, и да, све док је тако одлуке које се доносе неће бити легитимисане већинским гласањем у Европском парламенту” (Scharpf 1999, 19).

Током времена поједини аутори осетили су потребу да изврше својеврсну допуну Шарфовог концепта „инпут-аутпут легитимитета”. Једна од њих је Вивијен Шмит (*Vivien Schmidt*), која уводи тзв. трупут (*throughput*) легитимитет (владавина са народом) чији је смисао откривање процеса унутар тзв. „црне кутије” власти, тачније оцену квалитета управљања унутар Европске уније.

„Црна кутија” власти Европске уније заузима простор између инпута и аутпута и подразумева анализу међусобних односа свих актера укључених у процес владања (управљања) у ЕУ. Важна напомена коју даје Шмитова је да је могуће да се трупут легитимитет понекад тумачи или у категоријама аутпута, када се поједини институционални процеси сматрају предусловом за боље аутпут резултате, или у категоријама инпута када се ти исти процеси виде као важан предуслов за ефикасније „инпут учешће” (видети Schmidt 2013, 5–20).

Међу појединим ауторима, ова врста легитимитета изазвала је посебну пажњу. Тако, нпр. Ђулија Бистањино (*Giulia Bistagnino*), сматра да је трупут легитимитет место сусрета инпут и аутпут легитимитета. Иако ова врста легитимитета не доноси превише у погледу резултата који се означава као укупни демократски легитимитет, он ипак сведочи о способности система да инпут захтеве преточи у резултат, у аутпут легитимитет (Bistagnino).

Поред Шмитове, доградњи Шарфовог концепта дао је и Џозеф Вајлер увођењем тзв. „*telos* легитимитета” или „политичког месијанизма” који се „заснива на стављању у изглед обећане земље”. Политички месијанизам своју мобилизаторску снагу црпи из „стремљења ка остварењу идеала о обећаној земљи”, која се налази на крају пута, а не из процеса или резултата и успеха, као што је случај са класичним демократијама. По њему је Европска унија „подухват политичког месијанизма *par excellence*” (Weiler 2012, 250).

Проблем легитимитета посебно је постао интересантан од 2010. године када је Европску унију захватила криза, по снази и обиму, без преседана у њеном досадашњем развоју. Реч је не само о економској и финансијској, већ о системској кризи која је довела до тога да се Европска унија, фактички, константно налази у ситуацији непроглашеног ванредног стања. У таквим условима највећу штету доживео је баш демократски легитимитет. Целокупни кризни менаџмент организован је тако да је највећим својим делом ван система одлучивања Европске уније. Доказ за то је чињеница да је највећи део инструмената фискалне и економске антикризне политике усвојен ван уговорне структуре Уније. Када је реч о институцијама водећу улогу преузели су Европски савет и Савет, док је Европска комисија сведена на искључиво извршни орган, при чему је остала без свог екслузивног права – законске иницијативе. Највећи губитник у овим условима је, свакако, Европски парламент који је потпуно скрајнут на институционалне маргине, али и у великом делу Суд правде Европске уније, који се не може похвалити неким значајнијим местом у антикризном менаџменту. Једна од „звезда“ у овој расподели моћи, свакако је Европска централна банка.

Оваква ситуација довела је Европску унију у стање које Вивијен Шмит објашњава као: „владање правилима“ и „управљање бројевима“<sup>8</sup> у Еврозони (Schmidt 2015). Јасно је да је економска сфера овладала политичком. Овакву ситуацију поједини аутори означавају као „нови конституционализам“ чија је суштина „да владе учини више одговорним према дисциплини тржишних законитости, а мање одговорним према демократским снагама и процесима“ (Giannone 2015, 102). Реч је о „дедемократизацији европских политика и деполитизацији економије“. Као пример за то наводи се Six-Pack механизам, који због свог аутоматизма у примени не оставља место за било какав утицај политике.<sup>9</sup>

Посебан пример кризе демократског квалитета Уније је, свакако, систем управљања Еврозоном, где главну реч воде неизабрани, али „стручни и независни“ експерти и експертска тела који су ангажовани на проналажењу најбољих решења за

8 “Governing by the rules” and “ruling by the numbers”.

9 Дobar пример који јасно илуструје ситуацију је и увођење поступка гласања познатог као „обрнута квалификована већина“ који подразумева да се предлог Европске комисије сматра усвојеним у Савету, иако је квалификована већина држава чланица гласала против (Ђианоне га наводи као пример дедемократизације европских политика).

управљање економском кризом<sup>10</sup>. Ради се о, без икакве сумње, привилегованом делу управљачке структуре оличене пре свега у Европској централној банци, Еврогрупи, стручњацима ММФ-а, који на крајње неконвенционалан (огољено недемократски) начин управљају економском кризом.<sup>11</sup>

Поједини теоретичари, с правом, упозоравају да овакав кризни менаџмент води претварању Европске уније у систем „егзекутивне олигархије која ће се старати о алокацији и расподели заједничких добара (тако обезбеђујући аутпут легитимитет), али неће бити подложна било којој врсти континуиране контроле (трупут легитимитет) и неће никада бити у стању да гарантује да су начини на који су одлуке донете у складу са владавином права (инпут легитимитет)” (Maurer 2013, 4). На том фону је и Мајонеово упозорење да је један од великих проблема схватање да се „проблем дужничке кризе може решити једино увећањем демократског дефицита ЕУ, до нивоа када ће он постати политички неодржив” (Maјone 2014, 21).

У условима када се најважније економске одлуке доносе без националних влада и националних парламената, „главни проблем није да Европска унија постане демократска, већ да државе чланице морају остати демократске” (Offe and Preuss 2006, 4).

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – ИМА ЛИ ЛЕКА „ДЕФИЦИТУ ЛЕГИТИМИТЕТА”?

Извесно је да ће ово питање још дуго остати без одговора, уколико га икада и буде. Наравно, било је покушаја да се назначе бар неки његови делови. У том смислу, вредан пажње је покушај Сајмона

10 Тако, нпр. Мајкл Шеклтон (*Michael Shingleton*) сматра да приклањање технократском моделу задире у срж демократског представљања које мора да омогући, са једне стране, да бирачко тело може да изабере између различитих опција, а потом да избор који су учинили гласачима омогући да промене политички курс – ако тога нема, обесмишљава се пристанак на политичке одлуке (Shingleton цитирано у: Kovačević 2015, 171).

11 Сликовит пример за ову тврдњу су два писма која је тадашњи председник Европске централне банке (а сада актуелни премијер Италије), Марио Драги упутио владама Италије и Шпаније, у којима су побројани циљеви које би ове владе требало да постигну, политике које би требало да имплементирају и методе које би требало применити у циљу њихове што брже реализације. Ова писма су означена као *манифести неолибералног реструктурирања европских демократија*. Убрзо после тога, у новембру 2011. године смењен је премијер Италије Силвио Берлускони, а на његово место постављен Марио Монти, припадник првих ешалона технократске структуре (Giannone 2015, 114–116).



Хикса да предложи политизацију процеса европске интеграције као решење (или бар део решења) проблема „демократског дефицита”, и посебно инпут легитимитета. Била би то, како сматра Хикс, прилика да се грађанима Уније, који у крајњем исходу трпе последице одлука донетих у кругу националних и европских технократа, омогући да имају право избора између различитих политичких опција. То подразумева постојање политичког такмичења које је сада искључено из оквира Уније. Лековитост тог такмичења је многострука:

- промоција нових политичких идеја и заједничко креирање политика;
- промовисање стварања међуинституционалних коалиција око специфичних тема;
- подстицање медија да редовније и са више пажње прате збивања у Бриселу;
- омогућавање грађанима да стекну потпуну слику о ефектима које предложене политике могу имати на њихове интересе;
- проиштивање мандата за спровођење одређене политике;
- постепено креирање новог политичког идентитета—*demos* (Nix 2008, 98–107).

Главни терет политизације, наравно, понеле би политичке странке, пре свега на европском нивоу (евространке).

Насупрот Хиксу, Бартолини сматра да би политизација могла да доведе до још већег удаљавања између грађана и елите. Поред упитне репрезентативности странака, Бартолини доводи у сумњу да ће сам процес политизације довести до тога да евространке и евро елите јасније разумеју стварне интересе грађана у погледу ЕУ. У својој оцени иде тако далеко да сматра да су бирачи и њихови представници „два различита света” (Bartolini 2006, 41).

Наравно, када је реч о актерима који би били најангажованији на послу политичког такмичења унутар Европске уније, све очи су, пре свега, упрте у Европски парламент и евространке, које су по слову Уговора задужене да „доприносе формирању европске политичке свести и изражавања воље грађана Уније”. Таква очекивању су потпуно узалудна<sup>12</sup>. Иако је Европски парламент, након сваке измене Уговора, проглашаван највећим нето добитником, при

12 Интересантно је упозорење које, у вези с тим истиче М. Ковачевић: Партијско заузимање ставова ће имати последице по изборну утакмицу, јер ће и остале партије нападати јасније заузете ставове. Јасније изјашњавање о ЕУ питањима ће усложнити преговоре о коалиционим владама, а и подстаћи дебату која ће умањити консензус елита о правцу европске интеграције. Све ово ће отежати усвајање одлука у ЕУ (Kovačević 2015, 173).

чему се има у виду његово константно „напумпавање” додатним овлашћењима, његова популарност међу грађанима Уније била је све нижа. О томе најбоље сведочи, између осталог, и константан пад излазности на „другоразредне” европске изборе (тренутно је тај пад заустављен на последњим изборима 2019. године). Печат на такав положај Европског парламента ставила су актуелна дешавања везана за кризни менаџмент, како у погледу економске и финансијске кризе, тако и везано за ситуацију са COVID-19, и последње, са ратом у Украјини.

Такав положај је највећим делом резултат ситуације у којој су креатори интеграције, током највећег дела њеног трајања, „трговали између демократије и интеграције, и увек у корист интеграције” (Мајоне 2014, 183).

Оваква ситуације не треба да буде изненађење уколико се стално има у виду чињеница да је европска интеграција пре свега елитистички пројекат. Ту је основни извор највећег броја проблема са којим се Унија суочава. Док год је ситуација таква, а ускоро не треба очекивати било какве значајније промене, Европска унија ће бити „политичка заједница без политике”, „заштићена сфера, сигурна од захтева бирача и њихових представника” (Mair 2013, 103). Једини проблем је што недостатак простора за организовање и деловање опозиције у Европској унији „доводи до организовања опозиције према Унији” (Mair and Thomassen 2010, 7).

Дакле, прогнозе у погледу даљег стања демократије у Европској унији, нису ни мало ведре. Зато је најреалније, како сматра Слободан Самарџић, очекивати постепени повратак на ниво легитимности аутопут резултата, док је о нивоу који подразумева инпут легитимност, у постојећим условима, нереално и размишљати (Samardžić 2022, 330).

Све претходно изнето показује колико је Џозеф Вајлер био у праву када је говорећи о проблему демократије у Европској унији изјавио: „Подухват би био обликовати одговарајућу теорију демократије за Заједницу. Подижем белу заставу предаје у односу на ту, хвале достојну, амбицију” (Vajler 2002).

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Abromeit, Heidrun. 2002. *Wozu braucht man Demokratie?*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Almond, Gabriel. 1956. "Comparing Political Systems." *The Journal of Politics* 18 (3): 391–412. doi: <https://doi.org/10.2307/2127255>.
- Bartolini, Stefano. 2006. *Restructuring Europe: Center Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, Ulrich i Edgar Grande. 2006. *Kozmopolitska Europa, društvo i politika u drugoj moderni*. Zagreb: Školska knjiga.
- Beck, Ulrich, i Edgar Grande. 2012. *Kosmopolitska Evropa*. Beograd: Megatrend univerzitet.
- Bistagnino, Giulia. 2017. "Leitimacy in the European Union, what troughput got to do with it?" *RescEU Working Papers*. Last access: April 20, 2022. <https://www.resceu.eu/publications/working-papers/>.
- Coman, Ramona, Amandine Crespy and A. Vivien Schmidt. 2020. *Governance and Politics in the Post\_Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Čupić, Zoran. 2018. *Političke stranke u Evropskoj uniji*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Easton, David. 1957. "An Approach to the Study of Political Systems." *World Politics* 9 (3): 383–400. doi: <https://doi.org/10.2307/2008920>.
- Follesdal, Andreas and Simon Hix. 2006. "Why There is A Democratic Deficit in the Eu: Responce to Majine and Moravcsik." *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 537–538. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.
- Fossum, Erik John. 2006. "Conceptualizing the European Union Through Four Strategies of Comparison." *Comparative European Politics* 4 (1): 94–97.
- Giannone, Diego. 2015. *Suspending Democracy? The Governance of the EU's Political and Economic Crisis as a Process of Neoliberal Restructuring*. London: Springer International Publishing.
- Grubiša, Damir. 2011. „Politikološke dvojbe o Evropskoj uniji: Potraga za određenjem." *Politička misao* 48 (2): 61–90.
- Hix, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.

- Hix, Simon. 2008. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Kovačević, Bojan. 2011. „Deficit političkog građanstva u svetlu istorijskog iskustva izgradnje federalnih nacija.” *Nacionalni interes* 10 (1): 147–186. doi: <https://doi.org/10.22182/ni.1012011.7>.
- Kovačević, Maja. 2015. „Građani i partije u izbornim procesima u Evropskoj uniji; principali bez uticaja, agenti bez odgovornosti.” *Srpska politička misao* 47 (1): 163–178. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.4712015.10>.
- Lord, Christopher and Magnette Paul. 2002. “Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union.” The ESRC “One Europe or Several” Programme. *Working Paper*. Last access: April 20, 2022. <http://www.oneeurope.ac.uk>.
- Mair, Peter and Thomassen Jacques. 2010. “Political Representation and government in the European Union.” *Journal of European Public Policy* 17 (1): 20–35. doi: <https://doi.org/10.1080/13501760903465132>.
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso Books.
- Majone, Giandomenico. 2009. *Europe as the Would-Be World Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 2014. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis Has Integration Gone Too Far?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maurer, Andreas. 2013. “From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament, *IAI Working Papers* 13/11.” *Istituto Affari Internazionali*. Last access: April 26, 2022. <http://www.iai.it/pdf/dociai/iaiwp1311.pdf>.
- Offe, Claus and Ulrich K. Preuss. 2006. “The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is Democratization the Answer?” *Constitutionalism Web Papers* (6): 299–328. doi: 10.1007/978-3-658-22267-3\_13.
- Puchala, Donald J. 1971. „Of blind men, elephants and international integration.” *Journal of Common Market Studies* 10 (3): 267–284.
- Samardžić, Slobodan. 1998. *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*. Beograd: Institut za evropske studije i Fondacija Fridrih Ebert.
- Samardžić, Slobodan. 2022. *Politički sistem Evropske unije–Teorija-*

- institucije-proces odlučivanja-politički život*. Beograd: Službeni glasnik i Fakultet Političkih nauka.
- Scharpf, W. Fritz. 1999. *Regiere in Europa: effective und demokratisch*. Köln: Max – Planck – Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, W. Fritz. 2003. “Problem – solving effectiveness and democratic accountability in the EU.” *MPIFG Working paper 3/1*, 1–33. Last access: April 23, 2022. <http://hdl.handle.net/10419/41664>
- Schmidt, A. Vivien. 2013. “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput.” *Political Studies* 61 (1): 5–20. doi: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.2012.00962.x>.
- Schmidt, A. Vivien. 2015. “The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy – “governing by the rules” and “ruling by the numbers” In *The future of the euro*, eds. Matthias Matthijs and Mark Blyth, 90. Oxford: Oxford University Press.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 OJ C 306, 17.12.2007, 1–271.
- Vajler, Džozef. 2002. *Ustav Evrope*. Beograd: Filip Višnjić.
- Watts, Duncan. 2008. *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Weiler, H.H. Joseph. 2012. “Europe in Crisis – On „Political Messianism” Legitimacy and the Rule of Law.” *Singapore Journal of Legal Studies* 248–262. doi: <https://doi.org/10.2139/SSRN.2255263>.
- Wessels, Wolfgang. 2005. “Claevages, controversies and convergence in European Union studes.” In *Palgrave Advances in European Union Studies*, eds. Cini Michelle and Bourne Angela K., 233. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Zoran I. Čupić\***

*Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

## EUROPEAN UNION IN “SEARCH” FOR LEGITIMACY

### Resume

The European Union is an unprecedented project in the European space and certainly in international relations. One of the main problems in her study was, and still is, determining her true nature. For the needs of our work, the definition of the European Union as a functional political system was accepted, but not the state. The subject of this paper is the assessment of the democratic quality of the Union, especially from the point of view of its democratic legitimacy. The first part of the paper presents different understandings of the nature of the European Union. The second part of the paper is dedicated to the problem of the “democratic deficit” and different theoretical understandings of that problem. The concluding part of the paper talks about some proposals for solving this problem, noting that in the current situation with the existing contractual architecture of the European Union, this problem is far from being solved.

**Keywords:** European Union, “democratic deficit”, legitimacy, input legitimacy, output legitimacy, European Parliament, European parties

---

\* E-mail address: zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs.

\* Овај рад је примљен 13. јуна 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. августа 2022. године.