

Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

Ивана Д. Радић Милосављевић

Европска унија у процесу политизације
Докторска дисертација

Београд, 2018.

University of Belgrade
Faculty of Political Sciences

Ivana D. Radić Milosavljević

The European Union in the Politicization Process

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

Ментор: проф. др Слободан Самарџић, редовни професор, Универзитет у Београду –
Факултет политичких наука

Чланови Комисије:

1. др Дејана Вукасовић, виши научни сарадник, Институт за политичке студије
2. проф. др Слободан Самарџић, ментор, редовни професор, Универзитет у Београду –
Факултет политичких наука
3. проф. др Бојан Ковачевић, ванредни професор, Универзитет у Београду – Факултет
политичких наука

Датум одбране:

Европска унија у процесу политизације

Сажетак: Једна од значајнијих карактеристика у развоју европске интеграције од краја 1980-их година јесте интензивирање процеса политизације. Политизација у Европској унији се разуме као начин расправљања и одлучивања о јавним питањима супротан елитистичком и технократском начину доношења одлука, уобичајеном нарочито за прве деценије развоја европске интеграције. Стога се политизација, па и политизација у Европској унији, схвата као комплементарна са јавним карактером модерне политике, посебно са демократијом.

Европска унија је концептуализована као изразито сложен и нецентрализован политички систем недржавног типа са елементима консенсуалне демократије који за основу има дубоко сегментирано друштво, испресецао осим националним и многим транснационалним поделама. Унутар тог друштва, као и унутар политичких институција, одвија се процес политизације која има значајног утицаја на функционисање система. Рад настоји да изучи искуства политизације других сложених, консенсуалних демократија у Европи – Белгије и Швајцарске – те поређењем појединих случајева политизације трага за посебним карактеристикама политизације у ЕУ које проистичу из њене описане природе, као и о могућем утицају такве политизације на будућност интеграције и политике у ЕУ.

Иако неће увек допринети продубљивању интеграције, политизација у ЕУ под одређеним условима може имати демократизујући утицај јер представља начин да се оживи расправа о важним питањима и артикулише воља грађана у недостатку адекватних облика учешћа у политичком процесу ЕУ. Додатно, разматра се потенцијални утицај који политизација европских питања може да има на постепено креирање европске јавне сфере или европеизацију националних јавних сфера, као и на европеизацију друштва и креирање европског политичког идентитета међу грађанима Уније.

Кључне речи: Европска унија, политизација, сложени политички системи, консенсуална демократија, јавност, друштво.

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Европске студије

УДК: 061.1 EU:32 (043.3)

321.7:061.1 EU (043.3)

The European Union in the Politicization Process

Abstract: Since the end of the 1980s, the intensifying of the politicization process has been one of the important characteristics of the EU integration process. The politicization in the EU is understood as the way of contesting and decision-making on public issues, the way that is opposite to the elitist and technocratic mode of decision-making, typical for the first decades of EU integration. Thus, the politicization, and also the politicization in the EU, is grasped as complementary to the public character of modern politics, especially with democracy.

The European union is conceptualized as an extremely compound and non-centralized political system of a non-state type with the elements of consensus democracy and with a deeply segmented society as its basis, divided by national and many transnational lines. Within that society, as well as within its political institutions, the politicization process has been developing which has been influencing the functioning of the system considerably. We explore the experiences of politicization in other compound, consensus democracies in Europe – Belgium and Switzerland – and by comparing the specific cases of politicization, we are searching for the possible specific characteristics of politicization in the EU that stem from its described nature. Also, we are analyzing the possible impact of such politicization on the future of integration and politics in the EU.

Although not always contributing to deepening of integration, the politicization in the EU, under specific circumstances, could have a democratizing effect. It serves as the opportunity for stimulating the debates on important issues and articulating the will of the citizens while the adequate forms of participation in the political process are still missing in the EU. In addition, we discuss the potential impact of the politicization of European issues on the gradual creation of the European public sphere or the Europeanisation of the national public spheres, as well as on the Europeanisation of society and emergence of the European political identity among the EU citizens.

Key words: European Union, politicization, compound political systems, consensus democracy, public, society

Scientific field: Political Sciences

Scientific subfield: European studies

UDC number: 061.1 EU:32(043.3)

321.7:061.1 EU (043.3)

САДРЖАЈ

Садржај	1
Списак табела	3
I Уводно поглавље	4
1. Разлози изучавања политизације у Европској унији	4
1.1 Утицај кризе на политизацију у Европској унији као подстицај за истраживање.....	8
2. Преглед значајнијих истраживачких резултата о политизацији у Европској унији.....	11
3. О појму политизације у Европској унији.....	19
4. Теоријско-методолошки оквир	23
II Питање карактера Европске уније у контексту изучавања процеса политизације	36
1. Европска унија: међународна организација која комбинује међувладине и наднационалне елементе или политички систем	37
2. Европска унија: већинска или консенсуална/консоцијативна демократија	45
2.1 Карактеристике консенсуалне демократије у Европској унији.....	48
III Искуства политизације у сложеним политичким системима консенсуалног типа	70
1. Политизација у сложеним државним консенсуалним системима: случајеви Швајцарске и Белгије.....	70
1.1 Швајцарска консоцијација, „coming-together“ федерализам и непосредна демократија .	70
1.2 Студија случајева политизације у Швајцарској	86
1.3 Белгијска консоцијација и „holding-together“ федерализам.....	97
1.4 Безуспешна политизација редистрибутивних питања у Белгији.....	109
1.5 Сличности и разлике између два консоцијативна модела и утицај на процесе политизације.....	117
2. Политизација у Европској унији као сложеном политичком систему недржавног типа.....	120
2.1 Друштвено-политички сукоби у Европској унији	120
2.2 Актери политизације у Европској унији.....	126
2.3 Анализа случајева политизације у Европској унији.....	132
IV Политизација у консоцијативним демократијама: могуће поуке за Европску унију.....	166
V Закључак: утицај политизације на будућност европске интеграције: ограничавајући фактор или шанса за демократизацију.....	179

Библиографија.....	193
Монографије и чланци.....	193
Документи.....	200
Интернет извори и медији.....	201
Базе података	207

СПИСАК ТАБЕЛА

Табела 1. Трендови у релативној идентификацији у Европској унији (% становништва) ..	44
Табела 2. Разлике између консенсуалног и већинског модела демократије према Леипхарту	50
Табела 3. Комисија Жан Клод Јункера (2014 -)	53
Табела 4. Састав Европског савета (фебруар 2018. године)	56
Табела 5. Партијске групе у Европском парламенту (2014-2019)	63
Табела 6. Састав Националног већа и Већа кантона, јул 2017	78
Табела 7. Идентитет у Валонији.....	100
Табела 8. Идентитет у Фландрији	100
Табела 9. Састав доњег дома белгијског парламента (март 2017)	104

I Уводно поглавље

1. Разлози изучавања политизације у Европској унији

Једна од значајнијих карактеристика у развоју европске интеграције од краја 1980-их година јесте интензивирање процеса политизације. Одређењу појма политизације уопште, као и политизације у Европској унији посебно, посвећен је један од наредних одељака овог рада. На овом месту треба најпре нагласити да се појам политизације који се користи у овом раду дефинише нешто другачије и шире него што је уобичајено у домаћем јавном и стручном дискурсу. Наиме, политизација у Европској унији се разуме као начин одлучивања и расправљања о јавним питањима супротан елитистичком и технократском начину доношења одлука, уобичајеном нарочито за прве деценије развоја европске интеграције. Политизовање питања подразумева политичко сукобљавање, расправу међу бројним актерима који заузимају различите позиције поводом односног питања. Стога се политизација, па и политизација у Европској унији, разуме као комплементарна са јавним карактером модерне политике, посебно са демократијом.

Од како су почетком 1990-их учињени први изазови ратификацији оснивачких уговора, постало је јасно да интеграција неће моћи да се настави искључиво у маниру функционалне интеграције праћене стањем „пермисивног консензуса“.¹ За разлику од периода „пермисивног консензуса“ којег карактерише незаинтересованост јавног мњења или уопштена подршка националним елитама за процес интеграције, период од преговарања и усвајања Уговора из Мاستрихта карактерише све већа осетљивост јавног мњења за питања европске интеграције. „Европска“ питања постају све чешће део јавног

¹ Термин „пермисивни консензус“ користи се да означи начелну сагласност јавности да влада предузима одређене радње, посебно у спољној политици. Та подршка је најчешће резултат незаинтересованости јавности која може да произилази из чињенице да одређено деловање владе не производи никакве штете за већину грађана, те да то деловање није јавно експонирано као политичко питање. У научним круговима опште је прихваћено становиште да је у првим деценијама развоја европске интеграције већина грађана држава чланица ЕУ била или незаинтересована или пружала начелну подршку интеграцији. Вид. Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, (Београд: Службени гласник, 2007), 151.

дискурса у државама чланицама, око њих се мобилишу, поларизују и сукобљавају ставови политичких партија, интересних група, друштвених покрета, масовних медија, али и грађана који своје ставове и захтеве изражавају на више или мање институционализован начин.

Не само да наведени политички актери своје захтеве све више упућују бриселским уместо националним органима власти, него су временом и њихове транснационалне организације постале чвршће и бирократизованије. Интересним групама, посебно оним пословним, одавно је познато транснационално организовање и деловање, док политичке партије такође прате овакве форме понашања делујући све јединственије кроз европске партијске федерације. Пракса истицања кандидата за председника Комисије коју су започеле европске партијске федерације пред изборе за Европски парламент 2014. године представља врхунац њиховог јединственог транснационалног деловања, а европартије ставља у положај једног од водећих актера политизације у Европској унији. Медији који су уједно и канал и актер политизације, са развојем дигиталних технологија добијају нову шансу за транснационално деловање. Данас постоји већи број „европских“ медија који обрађују европске теме (нпр. *EUobserver*, *Euractiv*, *The New European* и други) мада је њихова публика бројно ограничена како због језичке баријере, тако и због њихове оријентације на искључиво интернет издаваштво. Неки од ових медија настоје да превазиђу језичку баријеру креирајући своје интернет портале на различитим језицима, али донекле прилагођавајући садржај локалној публици.² Са развојем интернета, извештавање на различитим језицима о истим, „европским“ темама постало је могуће и релативно једноставно.

Ове формиране структуре, као и зачеци институционализације њиховог учешћа у политичком процесу унутар Европске уније говоре да би политизација могла да остане трајна карактеристика европске интеграције. Осим тога, савремена криза у ЕУ оголила је и неке контуре релативно трајне структуре политичког конфликта као што су сукоби око праваца јавних политика или око мање или више Европе (на пример, политика штедње или раста, политика отворености према спољним миграцијама или већа контрола, и други). На

² На пример, Еурактив постоји на неколико језика, па и оних из држава које нису чланице, укључујући и српски.

који начин ће се ови конфликти каналисати у политичком систему Европске уније од великог је значаја за проблем демократије у Европској унији. Да ли ће политички актери и у којој мери организовани, у каквим процедурама бити у стању да артикулишу релевантне политичке захтеве, позиције и опције, да решавају сукобе, биће део слике стања демократије у ЕУ. Такође, политизација питања европске интеграције, посебно она која се покреће унутар националних граница, може имати утицаја на креирање и обликовање подршке Европској унији, како оне дифузне, за коју Истон (*David Easton*) сматра да представља „резервоар повољних ставова или добре воље“ према властима, заједници или режиму, тако и специфичне, коју појединац развија зависно од резултата које постиже дати систем.³ Политичке партије и елите на власти у државама чланицама, могу имати посебну улогу у развијању и усмеравању ове подршке. Зато је изучавање процеса политизације у Европској унији нарочито важно као део изучавања питања демократског легитимитета и начина на који се он обезбеђује.

Изучавати европску интеграцију у данашње време, а не узети у обзир процесе политизације, значило би дакле занемаривање улоге важних контроверзи и сукобљавања поводом изузетно значајних питања каква су била, на пример, пропадање Уговора о уставу за Европу 2005. године или понуђена решења кризе евра и сувереног дуга, као и мигрантске кризе, па коначно и референдума у Великој Британији о изласку из ЕУ. Неке од најважнијих догађаја у Европској унији било би немогуће разумети изучавањем искључиво формалних институционалних структура, процедуралних правила и њихових практичних резултата. Другим речима, како поменуте контроверзе и сукобљавања све више обликују процесе унутар Европске уније који све теже могу да се одвијају на традиционално елитистички и технократски начин, изучавање европске интеграције у многим њеним аспектима, постало је готово немогуће без разумевања процеса политизације. Политизација у Европској унији је стога феномен на који треба рачунати и у будућем развоју европске интеграције, осим ако интеграција не крене обрнутим смером – путем дезинтеграције, односно сведе се на уско тржишне оквири или врати на своју фазу развоја од пре Уговора из Мастрихта. За сада се чини да међу европским политичким елитама нема спремности за овакве кораке.

³ David Easton, „A Re-Assessment of the Concept of Political Support“. *British Journal of Political Science* 5, 4 (1975): 444.

Иако може да звучи контрадикторно, политизација је једним делом последица функционалистичког карактера европске интеграције. Тај функционалистички приступ подразумева и очекује као последицу претходних интегративних корака стално увећавање контроверзи и појаву криза. Превазилажење тих криза за последицу би требало да има преливање интеграције у нове области. Разлика савремених криза, међутим, у односу на оне из првих деценија развоја интеграције јесте та да су тада контроверзе биле ограниченог карактера, пре свега јер су се одвијале и решавале унутар уског круга заинтересованих политичких елита. Како се интеграција „прелила“ у области које утичу на животе широког круга људи, практично свих грађана Уније, расправу о њима је постало тешко држати иза затворених врата.

Насупрот томе, неки аутори сматрају да увећана политичка сукобљавања нису „аутохтона“ европска појава, још мање појава ограничена на простор Европске уније, него да су део нових сукоба (око економских реформи, националне суверености, културног идентитета) насталих услед глобализације. Хатер, Гранде и Криси (*Swen Hutter, Edgar Grande, Hanspeter Kriesi*) разумеју „сукобе око европске интеграције као део новог ’демаркационо-интеграцијског’ расцепа који је последица глобализацијских конфликта око економских реформи, културног идентитета и националне суверености.⁴ Интензивирању политизације свакако је погодовао убрзан развој дигиталних технологија, масовних медија, медијатизације политике али и глобално распрострањени захтеви за транспарентношћу и партиципацијом у политичком процесу.

Уско везана за питање политизације и демократизације у Европској унији јесу питања могућности и потребе формирања европске јавне сфере, као и европског политичког идентитета и начина на који политизација утиче на ове појаве у једном сложеном систему и сегментираном друштву. Ради се о питањима која су неизоставна за све истраживаче процеса политичке интеграције у Европи. Овај рад настоји да пружи допринос и овим ширим питањима, па ће она бити нешто детаљније размотрена у закључном делу рада.

⁴ Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi, Eds., *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 6.

1.1 Утицај кризе на политизацију у Европској унији као подстицај за истраживање

Кризе су саме по себи догађаји или периоди погодни за интензивирање политизације. Стога, ако се може очекивати учесталост криза у ЕУ може се очекивати и раст политизације. Многи фактори у савременој европској интеграцији погодују развоју криза. Међу њима су све већа хетерогеност унутар ЕУ која отежава ефикасно решавање проблема уз истовремено увећавање надлежности тј. преношење власти на институције у Бриселу у комбинацији са егзогеним факторима какав је притисак економске и геополитичке међузависности – глобализације.

Последња криза која је отпочела 2008. године актуелизује питање политизације и баца ново светло на њене карактеристике, могући развој и утицај на садашњост и будућност европске интеграције. Вреди поставити питање због чега је ова последња у низу криза тако различита у односу на претходне које је Унија превазишла. Наиме, историја европске интеграције може се описати као историја превазилажења криза, међу којима је било и оних „структурних“ у којима се кроз питање управљања Унијом/Заједницом заправо решавало питање њене природе.⁵ Таква криза била је такозвана криза „празне столице“ половином 1960-их која се суштински водила око карактера европске интеграције, иако то никада није изречено као формални или званични разлог. Међутим, оно што савремену кризу разликује од поменуте јесте чињеница да се ова претходна одвијала у једном општем расположењу јавности означеном као „пермисивни консензус“ док се данашње елите у покушају решавања кризе суочавају са континуираним и до сада невиђеним захтевима и притисцима јавности. Мајоне (*Giandomenico Majone*) слично закључује: „у тренутној економској кризи, политички значајне нове факторе представљају крај онога што се називало 'пермисивним консензусом' ... и растуће разликовање између елитистичких и популарних процена о

⁵ Тејлор слично описује ток европске интеграције као смену њених успона и падова. Такође, разматра и карактеристике интеграције које су биле присутне у ранијим кризама и које су допринеле њиховом превазилажењу, а којих према мишљењу овог аутора у застоју интеграције на почетку 21. века нема. Видети: Пол Тејлор, *Крај европске интеграције* (Београд: Албатрос плус и Службени гласник, 2010), 19-35.

вредностима које носи интеграција. ... Политизација значи крај пермисивног консензуса и растући отпор договорима постигнутим иза затворених врата...“.⁶

Савремена криза Европске уније одвија се у условима готово континуиране политизације, док се у првим деценијама интеграције политизација појављивала повремено, покренута спорадичним кризним догађајима. Савремена политизација се одвија не само око редистрибутивних питања (*ко шта добија*) него све више оних идентитетских (*ко смо ми*) или вредносних питања (нпр. колико је демократски заједнички политички систем). Криза еврозоне, али и кризе које су се надовезале (миграторна, криза у Украјини, Брегзит...) покренуле су нови талас евроскептицизма и утицале не само на токове европске интеграције већ и на националне политичке односе снага. Динан бележи „по први пут у историји ЕУ, развој догађаја на европском нивоу – посебно ескалирајућа криза – имао је дубок и раширен утицај на национални ниво управљања ... владе су падале или губиле изборе што је био директан резултат кризе. Популистички политичари су уживали а евроскептицизам цветао.“⁷

Данашња криза разликује се од претходних и по томе што намеће проблеме који непосредно погађају све грађане ЕУ, а не само неке друштвене групе. Проблеми заједничке монете и управљања монетарним и фискалним питањима одражавају се на животе свих грађана и они то могу лако да препознају, што погодује оживљавању и захуктавању расправе и увећању захтева према политичким одлучиоцима. Другим речима, сама природа питања управљања еврозоном, која се претворила у расправу о одабиру политике штедње или политике раста, погодује његовој политизацији. На први поглед изгледа као да се ради о несумњиво редистрибутивном питању од чијег ће решења зависити који делови друштва ће више добити или изгубити. Међутим, имајући у виду да су се државе чланице поделиле тако да неколицина „донаторских држава“ захтева резове у националним буџетима „посрнутих држава“, неминовно се покрећу и питања солидарности, хегемонских односа међу народима, па и дилеме око останка појединих држава у ЕУ или бар у еврозони. Сличне, идентитетске и вредносне поделе отвара и актуелна миграциона криза.

⁶ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 7 и 19.

⁷ Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis,” *Journal of Common Market Studies* 50, Annual Review, (2012): 85.

Актуелна криза је интензивирала и кризу легитимитета доводећи већ познату појаву јаза између елита и маса у ЕУ до акутног стања. Јаз се састоји не само у чињеници да се не подударају ставови елита и маса о питањима интеграције, већ у и томе да се ставови грађана заобилазе приликом доношења одлука. Од када је пре неколико година отпочела криза, приметно је јачање улоге националних лидера, посебно лидера појединих држава чланица, који су интензивирали међусобно договарање унутар Европског савета и самита еврозоне и преузели водећу улогу у доношењу решења која би требало да доведу до изласка из кризе. Они су то чинили без адекватног укључивања јавности, као и представничких институција, док је истовремено питање управљања еврозоном и питање финансијске помоћи посрнулим државама чланицама постало високо политизовано у јавним сферама држава чланица. Јаз је још сложенији и дубљи ако се има у виду кризом појачан неформални утицај великих држава чланица, а посебно Немачке као највећег финансијера фондова за спашавање држава у кризи. Доминантан утицај Немачке остварује се не само у односу на друге државе чланице већ и институције ЕУ, међу којима је и Комисија. Овакав утицај појединих држава чланица грађани ЕУ немају начина да контролишу.⁸

Елитистички начин суочавања са кризом и одржавање и продубљивање поменутог јаза у вези је са самом хибридном природом Европске уније. Овај политички ентитет обједињује подједнако снажне елементе међународне организације и (наднационалног) политичког система чија се комбинација у оваквим кризама показује као некомпатибилна. Један разлог те некомпатибилности састоји се у томе што се међувладин метод договарања често показује као неефикасан, посебно у кризним ситуацијама када би одлуке требало доносити брзо. Још више, некомпатибилност се очитава и у томе што доношење кључних одлука у циљу решавања кризе кроз међувладино договарање без укључивања грађана није више адекватан метод у једном политичком систему који је, иако недовршен, достигао висок ступањ интеграције.

Постоје индиције да се под притиском кризе ствара тенденција учесталијег доношења одлука на већински начин у ситуацијама када, под изговором хитности и

⁸ О проблему доминантне улоге Немачке у Европској унији који се нарочито изражава у времену кризе после 2008. године писали су бројни аутори. Вид. на пример, Ulrich Beck, *German Europe* (Cambridge: Polity Press, 2013), затим, Claus Offe, *Europe Entrapped* (Cambridge: Polity Press, 2015). Такође, вид. Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response* (Cambridge: Polity Press, 2013).

неопходности одређених мера, нема времена за постизање ширег политичког консензуса. У редовној ситуацији уобичајено се тежи постизању консензуса, како међу државама чланицама, тако и међу европартијама са различитих страна политичког спектра. Један од случајева напуштања праксе консензуса биће анализиран даље у тексту на примеру усвајања такозваног „пакета шест мера“.

2. Преглед значајнијих истраживачких резултата о политизацији у Европској унији

О појави политизације се све више расправља међу теоретичарима унутар Европског студија од којих већина примећује да је ова појава узела маха и да ће, по свему судећи, остати трајан елемент и у будућем развоју европске интеграције. Досадашња истраживања на тему политизације у ЕУ настоје да покажу који све фактори утичу на развој политизације,⁹ а у литератури о политизацији у ЕУ такође се воде живе дебате међу теоретичарима о последицама политизације по систем Европске уније, односно, о питању да ли је политизација пожељна или није.¹⁰ Када је реч о пожељности политизације уопште, односно њеним позитивним или негативним ефектима, наука о политици изгледа нема једнозначан одговор. Поједини аутори имају понекад инструменталан однос према политизацији. Има примера да када се политизација нађе као препрека идеологији, уверењима и/или циљевима истраживача, ова појава се проглашава непожељном. Одлуке чије доношење у једном политичком систему политизација спречава или отежава, а за које би поменути истраживачи желели да угледају светлост дана, по правилу се проглашавају "регулаторним" доменом где политици по њиховом мишљењу није место. Један такав

⁹ Вид. на пример, Pieter de Wilde and Michael Zürn, "Can the Politicization of European Integration be Reversed?", *Journal of Common Market Studies* 50, 1 (2012): 137-153.

¹⁰ Вид. на пример, Бартолинијеву критику Хиксовог схватања политизације као позитивног елемента политичког система ЕУ. Бартолини, између осталог, објашњава да „Политизација и *partisanship* евоцирају и повезани су са културно обликованим прихватањем и институционалним могућностима 'већинског' принципа. Stefano Bartolini, „The nature of the EU legitimacy crisis and institutional constraints: defining the conditions for politicisation and partisanship“ in Olaf Cramme, *Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security* (London: Policy Network, 2009), 62. Вид. такође, Hooghe, Lisbet and Gary, Marks, *A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

пример је политизација питања европске интеграције у Швајцарској коју Криси (*Hanspeter Kriesi*) препознаје као главног „кривца“ за неуспешне реформе и недостатак напретка у овој области. Како главни инспиратор овакве антиевропске политике препозната је Швајцарска народна странка са својом десничарском идеологијом и наметањем културних основа поделе око овог питања.¹¹ И док ова странка свакако јесте главни противник ближих односа Швајцарске са Европском унијом, она за такав став налази упориште у добром делу швајцарског јавног мњења.

Када је реч о политизацији у Европској унији, искуство показује да није лако извући закључак о утицају политизације на брже или спорије доношење одлука или пак на позитиван или негативан исход одлучивања. Историја европске интеграције препуна је примера политизације одређених питања која је доводила како до једних, тако до других исхода. Дobar пример су референдуми око различитих европских питања који су понекад окончавани позитивним исходом (на пример, усвајање Уговора из Мaaстрихта у Француској), а некад одбијањем предметне одлуке (на пример, одбацивањем Уговора о уставу за Европу у Француској и Холандији).

И поред тога што је политизација добила замах тек након усвајања Јединственог европског акта 1987. године, интензивирала се у процесу усвајања Уговора из Мaaстрихта између 1991. и 1993. године, а онда и остала сталан елемент европске интеграције, ову појаву су поједини теоретичари разматрали у контексту европске интеграције доста раније. Један од најистакнутијих неофункционалиста, Филип Шмитер (*Philippe C. Schmitter*), још крајем 1960-их година разматра политизацију као једну од могућих последица преливања (енг. *spill-over*), али и као један од фактора повољних за даље одвијање преливања. Треба подсетити да је према теорији неофункционализма преливање један од главних механизма напредовања европске интеграције њеним продубљивањем и ширењем на нове области јавне политике. Шмитер дефинише политизацију као „процес у којем *контрoверзност* заједничког одлучивања расте. Ово ће затим извесно водити *ширењу публике или клијентеле* заинтересоване и активне у интеграцији. На том путу, вероватно ће доћи до *манифестног*

¹¹ Hanspeter Kriesi, „Conclusion: The Political Consequences of the Polarization of Swiss Politics“, *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 739.

редефинисања заједничких циљева“ (курзив у оригиналу).¹² Овакав развој интеграције, према очекивању Шмитера, коначно ће водити „*премештању очекивања и лојалности актера*“ ка новом регионалном центру ... По свему судећи, то ће подразумевати нову „већу“ оданост, која ће пре бити надграђена над постојећим националним лојалностима, него што ће их заменити“ (курзив у оригиналу).¹³

Овакво разумевање политизације је значајно јер настоји да покаже утицај политизације на понашање актера интеграције и обрнуто, посебно осветљавајући њен утицај на промену „очекивања“, па и „лојалности“ које је важно у процесу изградње политичке заједнице. Одатле је даље могуће изводити хипотезе о утицају политизације на могуће креирање политичког идентитета и њен демократизујући то јест легитимишући потенцијал. Међутим, ограничење неофункционалистичког схватања интеграције, политичке заједнице, па и политизације лежи у уском и елитистичком разумевању актера интеграције које уместо да подразумева и грађане Европске уније, разматра само релативно узак круг елита активних у овом процесу. Отуда вероватно произилази и разумевање о искључиво позитивном утицају политизације на развој интеграције. Наиме, неофункционалисти су претпоставили да је извесно да ће се конфликти међу овако схваћеним актерима интеграције решити предузимањем даљих интегративних корака, а да ће они дезинтегративни бити спречени жељом актера да очувају стечене позиције у процесу и избегну трошкове враћања интеграције уназад.

Насупрот овој неофункционалистичкој претпоставци о политизацији као повољном фактору за напредовање интеграције, новија истраживања заузимају мање оптимистичан став. Хуги и Маркс (*Liesbet Hooghe, Garry Marks*) су, судећи према броју критика, развили вероватно до данас најутицајнију теорију о негативном утицају политизације на европску интеграцију – такозвану постфункционалну теорију. Ови аутори тврде да је фазу „пермисивног консензуса“ заменила фаза „ограничавајућег неслагања“ („*constraining dissensus*“) за које се не може претпоставити да ће продубити интеграцију како су то неофункционалисти веровали. Разлог томе је што је „политизација снажно обликована националистичком реакцијом на перципирани губитак заједнице и националног

¹² Philippe C. Schmitter, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration”, *International Organization* 23, 1 (Winter, 1969): 166.

¹³ *Ibid.*, 166.

суверенитета“.¹⁴ Судећи према ставу ових аутора, политизација појединих питања није последица саме природе или стварног значаја тих питања, већ опортуног понашања партијских лидера који виде изборне предности у мобилизацији маса око тих питања. Посебно, политизацију питања европске интеграције форсирају радикалне партије са обе стране политичког спектра, јер ту налазе тачке разликовања у односу на углавном проинтеграцијски расположене партије левог и десног центра.

За разлику од ова два аутора, Хикс управо у политизацији види решење проблема са којима се суочава савремена Европска унија. Хикс у једном од својих чланака наводи да „... растући политички сукоб на европском нивоу не само да је неизбежан него је такође пожељан како би се превазишао институционални застој, подстицала иновативност у политикама и увећала одговорност и легитимност“.¹⁵ Бартолини (*Stefano Bartolini*) у одговору Хиксу, у истом чланку, износи супротно уверење да политизација са собом носи бројне, превелике ризике за европску интеграцију јер ЕУ нема „оне институционалне и политичке структуре које могу да гарантују да ће се политизација каналисати на такав начин да се избегне генерисање тензија и конфликта са којима не може да се избори“.¹⁶

Полазиште овог истраживања јесте да је дилема око пожељности политизације у Европској унији у суштини дилема око питања начина демократизације њеног политичког система. Говорити о пожељности политизације у Европској унији донекле је излишно имајући у виду да је политизација процес који је већ отпочео и који се по свему судећи неће угасити. Дакле, политизација је карактеристика европске интеграције са којом би требало рачунати у анализи будућег развоја ЕУ. Оно о чему се међутим може и о чему би требало расправљати јесте на који начин подстицати јавни дискурс о темама европске интеграције и на који начин се политизација редистрибутивних, конститутивних, идентитетских питања

¹⁴ Liesbet Hooghe and Garry Marks, „The neo-functionalists were (almost) right: politicization and European integration“, in *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order And Political Conflict*, eds. Colin Crouch and Wolfgang Streeck, 205-222 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006).

¹⁵ Simon Hix, „Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it“ in Simon Hix and Stefano Bartolini, *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Policy paper No. 19 (Notre Europe, 2006).

¹⁶ Stefano Bartolini, „Should the Union be ‘Politicized’? Prospects and Risks“, *Ibid.*, 46-47.

може каналисати тако да представља конструктиван елемент у процесу демократског легитимизовања политичког система ЕУ.

Јирген Хабермас није изучавао политизацију као такву, па ни политизацију у Европској унији, али је његова теорија дискурса и делиберативне демократије неизоставна станица у разумевању улоге политичке комуникације и јавне сфере, па онда и значаја политизације за могућност легитимисања постнационалног система власти. Разматрајући улогу јавне сфере у процесу легитимисања, најпре унутар националних држава, Хабермас објашњава да би делиберација, као суштинска компонента демократске процедуре, требало да

„подржи претпоставку

Ј да ће се мобилисати релевантна питања и контроверзни одговори, неопходне информације и одговарајући аргументи за и против;

Ј да ће алтернативе које се појављују бити подвргнуте испитивању кроз аргументацију и оцењивање; и

Ј да ће рационално мотивисане „за“ и „против“ позиције о процедурално коректним одлукама бити одлучујући фактор.

Узимајући у обзир легитимацијски процес као целину, улога јавне сфере је да обавља прву од ових функција. Очекује се да ће елите које учествују у јавној комуникацији с једне стране апсорбовати импулсе из цивилног друштва и послати их назад у прерађеној форми гласачкој јавности, а с друге стране стављати релевантна питања и одговарајућ допринос на дневни ред политичких тела и пратити и коментарисати у току институционализоване делиберације и самих процеса одлучивања. *Промишљена јавна мишљења* – као производи саме јавне сфере – требало би да произађу из комуникативног кола које тече између центра и периферије¹⁷

Хабермас закључује да јавна сфера може „под повољним условима“ да допринесе генерисању јавних мњења и тако допринесе делиберативном квалитету политичког процеса.¹⁸

¹⁷ Jürgen Habermas, *Europe: the Faltering Project* (Cambridge: Polity, 2009), 162.

¹⁸ *Ibid.* 167.

Међутим, у једној постнационалној констелацији где процеси глобализације нагризају не само националне границе него и легитимацијске основе класичне националне државе, Хабермас поставља питање улоге политичке комуникације и јавне сфере у међународној или транснационалној арени. Због увећаног степена утицаја који одлуке међународних организација имају на грађане националних држава, међународни уговори не пружају више довољан легитимацијски основ. Проблем је према, Хабермасу, нарочито видљив у Европској унији због недостатка „европске јавне сфере“. Једна од последица тог недостатка је немогућност да грађани бирају Европски парламент на основу европских, уместо националних тема, док је и легитимитет влада уздрман њиховим свођењем на спроводиоце недовољно легитимних одлука донетих у Бриселу. Решење проблема недостатка европске јавне сфере, према Хабермасу, није у изградњи „наднационалне јавне сфере већ у транснационализовању националних јавних сфера“ при чему би оне постале узајамно респонсивне.¹⁹

Нешто касније, у својој књизи „*The Crisis of the European Union: a Response*“, Хабермас даље разматра питање легитимацијског основа у Европској унији кроз питање њеног конститутивног субјекта кога налази у подвојеној личности истовремено грађанина Уније и грађанина већ конституисаног народа државе чланице.²⁰

Политизација европских питања може да се разуме као форма сукобљавања различитих позиција које се слободно изражавају унутар комуникативног простора који обухвата како институционално језгро политичког система ЕУ, тако и јавну сферу. Политизација би, стога, у Хабермасовој теорији могла бити онај подстицајан (или можда деструктиван) елемент како у процесу (жељене) транснационализације јавних сфера, тако и у процесу евентуалне „европске“ друштвене интеграције. Друштвена интеграција је нарочито важна за проблем легитимације једног политичког система, али је у случају Европске уније, Хабермас од ове форме интеграције као важног елемента изгледа одустао.²¹ Нажалост, Хабермасова нормативна теорија, за сада нема утемељење у стварности европске

¹⁹ *Ibid.* 183.

²⁰ Вид. Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, посебно стране 28-53.

²¹ О Хабермасовом одустајању од значаја односа системске и друштвене интеграције за проблеме легитимације у његовој анализи Европске (и светске) интеграције, видети: Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, (Сремски Карловци – Нови Сад: ИК Зорана Стојановића, 2016), 121 и даље.

интеграције у којој грађанин не игра улогу какву му је Хабермас доделио, па чак ни као активан учесник још увек не нарочито транснационализованих јавних сфера.

Осим ових нормативних приступа о пожељности, узроцима и последицама политизације у Европској унији, мало је темељних емпиријских истраживања о стварном интензитету, облицима и токовима политизације која би могла послужити као основ даљој анализи, интерпретацијама, закључцима или предвиђањима. Једно од најобухватнијих емпиријских истраживања политизације у Европској унији урадила је тек недавно група истраживача, а резултате су 2016. године објавили аутори Свен Хатер (*Swen Hutter*), Едгар Гранд (*Edgar Grande*) и Криси (*Hanspeter Kriesi*) у већ навођеној књизи *Politicizing Europe: Integration and Mass Politics*. Истраживање прати и пореди процесе политизације поводом свих великих корака интеграције током 40 година у шест европских земаља укључујући и Швајцарску као нечланицу. Аутори закључују да не постоји „један униформан процес политизације као ни јасан тренд са протоком времена. Уместо тога, европска интеграција мора бити тумачена као *стратешка шанса* (курзив у оригиналу) за политичке актере, посебно политичке партије, да мобилишу грађане.“²² Ови аутори налазе да су политички актери и користили те стратешке шансе, али спорадично још 1970-их, а нешто учестилије од 1980-их, па стога, карактеришу политизацију у Европској унији као „пунктуалну“ (енг. *punctuated politicization*). Њихови емпиријски налази говоре о неколико најважнијих карактеристика политизације у Европи:

1. да је укупан ниво политизације заправо умерен, а не висок (мерен увећањем броја актера и степеном поларизације) и то захваљујући пре свега „вишеслојном систему политичког представљања и артикулације сукоба у ЕУ, у којем коегзистирају међувладини и партијски канали, а европска и домаћа питања се надмеђу у националним политичким аренама“²³

2. да не постоји јасан тренд с протоком времена и да политизација није феномен настао после Маастрихта. Аутори објашњавају да је политизација поводом усвајања Уговора из Маастрихта била најинтензивније политизован догађај до тада, а да су каснији догађаји и процеси, каква је на пример, савремена криза ЕУ, били

²² Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi, eds. *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, op.cit. 279.

²³ *Ibid.* 281.

само видљивији, што је поред увећања броја актера и степена поларизације, само једна од димензија политизације.

3. Да је интензитет политизације неједнак од земље до земље. Истраживање показује да је политизација била најинтензивнија у две земље које су најслабије интегрисане – Швајцарској и Уједињеном Краљевству.

4. Да политизација има различите модалитете у различитим аренама – јавним дебатама, изборној или протестној арени. У овој последњој се бележи најнижи ниво политизације, док је у прве две политизација нешто интензивнија али тај интензитет у свакој од арена варира зависно од земље која се посматра.

5. Да постоји варијација између појединачних димензија политизације које су дефинисали ови аутори – видљивост питања, увећање опсега различитих актера и увећање поларизације. Док постоји променљива видљивост питања која се политизују, уочљиво је увећање поларизације с протоком времена, док се разноврсност актера није увећавала. Што се тиче ове последње димензије, приметно је да су сукобима око питања европске интеграције доминирале владине елите, што се наставило до данашњих дана.²⁴

У вези са претходно разматраном улогом грађанина о којој говори Хабермас, важно је напоменути да овде анализирано емпиријско истраживање показује да грађани, па ни организације цивилног друштва нису најзначајнији актери политизације. Уместо њих, то су владини званичници, наднационални службеници или, у најбољем случају, представници политичких партија.²⁵

Уопште узев, аутори овог истраживања тврде да за ниво и токове политизације нису пресудни нити природа питања која се политизује, нити политичка идеологија актера, већ доминантно стратегија коју ће политички актери заузети, то јест, да ли ће одлучити да питање политизују или деполитизују. Политички актери ово могу да учине користећи се трима инструментима: (1) одлуком да ли да неко питање уопште истакну или не, (2) одабиром „арене“ у којој ће се питање расправљати што ће утицати на број и разноврсност актера политизације, и (3) одлуком да питање поставе у различите оквире што ће утицати

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.* 284.

на степен поларизације ставова (нпр. као национално-идентитеско или као економски-утилитарно).²⁶

Аутори, такође, закључују да у вишеслојном систему какав је Европска унија политички актери имају више шанси за избор пожељних стратегија и адекватних инструмената, међутим, не баве се детаљније овим односом процеса политизације и сложене структуре Европске уније. Стога се овај рад донекле ослања и наставља на овде представљено истраживање постављајући питање међусобног односа хибридног и сложеног карактера Европске уније, посебно њених елемената консociјативног/консенсуалног модела демократије, с једне стране и карактеристика политизације, с друге.

3. О појму политизације у Европској унији

Увећана контроверзност и премештање одређеног питања у јавну сферу дефинише се као политизација схваћена у ширем смислу, каква ће у овом раду бити и прихваћена. Једну овако широку дефиницију дају и Питер де Вилде и Михаел Цирн (*Pieter de Wilde and Michael Zürn*) који наводе да њихова дефиниција политизације „узима у обзир како оно системско-теоријско схватање политике (нпр. Луманово из 1997), тако и оно схватање које има дискурзивна теорија (Хабермасово из 1985).“²⁷ Ова двојица аутора дају следећу дефиницију политизације: „... политизација је процес путем којег се моћ одлучивања и повезане ауторитативне интерпретације чињеница и околности доводе у политичку сферу, то јест, премештају било у политички подсистем (дефинисан могућношћу доношења колективно обавезујућих одлука), било у политички простор (дефинисан јавним дебатама о правом курсу решавања датог проблема). Укратко, политизација подразумева да се тема учини предметом јавног регулисања и/или предметом јавне дискусије.“²⁸ Може се закључити да политизација обавезно подразумева укључивање *јавности* у надметање око појединих питања, те да се расправе унутар круга неколицине актера иза затворених врата,

²⁶ *Ibid.* 290-291

²⁷ Pieter De Wilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, 5.

²⁸ *Ibid.*

макар то били и политички лидери (нпр. представници влада) не би могле назвати политизацијом.

Говорећи о појму политизације уопште, не везујући га за било који специфичан политички систем, Братољуб Клајић дефинише политизирање као вођење политике, *разговарање о политици, препирање о политичким питањима* (курзив, ИРМ). Такође, политизирати значи и „дати нечему политичко обиљежје, учинити политичким, 'пополитичити' (од тога и именица политизација)“.²⁹ Једно од значења које наводи Клајић је и оно негативно које политизирање види као лукаво и промишљено поступање.³⁰

У домаћем јавном дискурсу и стручној литератури, политизација има једно уско и најчешће негативно значење. Најчешће се користи да означи уплив политике, тачније политичких партија у сфере живота у којима то не би требало да буде случај, на пример, у управљачка тела јавних предузећа, спортских удружења, у сфере економије, културе или образовања. У овом контексту, посебно када се мисли на обавезну партијску припадност као критеријум за избор у управљачка тела, не би се могло говорити о политизацији у смислу у којем је у овом раду дефинисана. Прецизнији термин за описану појаву би могао да буде *партизација* али у једном врло негативном контексту.

За разлику од горе описане шире дефиниције, у научној литератури, махом страној, могуће је идентификовати и уже схватање политизације. На пример, Хикс (*Simon Hix*) када говори о процесу политизације у Европској унији, говори о процесу који подразумева инјектирање политике у *процес доношења одлука* насупрот доскорашњег искључиво технократског модалитета одлучивања. Према овом аутору, уношење елемената већинске демократије у политички систем ЕУ насупрот консензуалном доношењу одлука унело би дозу подстицајног конфликта односно политичког надметања међу политичким партијама и омогућило грађанима избор левих или десних решења кроз избор или смену владајуће, додуше широке коалиције.³¹ Осим што политичке сукобе своди на питања избора левих или десних решења, овакво разумевање политизације као процеса заузимања страна на

²⁹ Bratoljub Klaić, *Rječnik stranih riječi* (Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske, 1978), 1066.

³⁰ *Ibid.* 1066.

³¹ Вид. Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix it* (Cambridge: Polity Press, 2008). Тако, Хикс политизацију схвата као најбољи пут од тренутног стања функционалне интеграције које назива „просвећеним деспотизмом“ до пожељног стања „ограничене демократске политике“, стр. 85 – 109.

политичком спектру (*partisanship*) неминовно сужава домен политизације. Хикс политизацију углавном своди на политизацију *процеса одлучивања*. Политизација процеса одлучивања је, према схватању Хикса, већ отпочела оног момента када је Европска унија почела да се бави не само изградњом заједничког тржишта, већ и његовим регулисањем, али је омогућена и увођењем елемената већинске демократије почевши од институционалних решења усвојених Уговором из Мастрихта па надаље.

Не улазећи на овом месту у свеобухватну критику Хиксовог разумевања политизације и њеног утицаја на политички систем ЕУ, ипак је потребно начинити пар напомена у односу на његово поимање политизације. Прво, иако не негира увећану расправу питања европске интеграције унутар јавног мњења као један од елемената дефиниције политизације, Хикс у својој анализи овај елеменат не ставља у први план (или бар подједнако важан) већ га изводи као могућу последицу политичког надметања политичких представника у институцијама ЕУ. Такође, овакво становиште које готово да изједначава политизацију и партизацију (*partisanship*) смешта политизацију искључиво у системе већинске демократије. Насупрот томе, у овом раду се заступа теза да се процеси политизације одвијају и у консоцијативним/консенсуалним системима, иако већински модел демократије подстицајно делује на политичко такмичење и јесте плодније тле за политизацију. Тим пре што узроци политизације не леже само у успостављеном моделу политичког система, него и у факторима који су изван њега. Зато је, уместо потраге за елементима већинске демократије у ЕУ, за разумевање односа политизације и европске интеграције од веће помоћи сагледавање искустава политизације у консоцијативним и консенсуалним демократијама односно у дубоко подељеним друштвима која своје разлике превазилазе кроз више или мање институционализоване форме консензуса.

Насупрот Хиковом становишту, дакле, основна претпоставка овог истраживања јесте да се процеси политизације одвијају и у консоцијативним/консенсуалним системима, иако имају нешто другачије карактеристике него у већинским, те је ове карактеристике значајно идентификовати. Посебне карактеристике политизације произилазе пре свега из поменуте дубоке подељености или сегментираности друштава, али и установљеног модела демократије и развијене политичке културе компромиса. Актери политизације се организују на нешто другачији начин у подељеним друштвима, а основ спорења око појединих питања је често идентитетски или конститутивни, мада може бити и

редистрибутивни. Такође, консенсуални/консоцијативни модел организовања ове спорове каналише на одређен начин и доводи до специфичних решења како у погледу институционалног устројства (нпр. велике коалиције или форме широког консултовања грађана у предпарламентарној фази одлучивања), тако и у погледу облика коначних решења јавних политика (мешавине левих и десних решења).

Политизација у консоцијативним демократијама, дакле, не подразумева само или доминантно економско позиционирање на оси левица-десница, већ често обухвата и друге поделе, то јест сукобе, који се јављају око интерпретације различитих вредности, идеја, циљева и слично. Зато, позиционирање на оси левица-десница у одређеном сукобу није довољно као одређујући елемент дефиниције политизације.

Шире схватање политизације, такође, омогућава да се политизација у Европској унији разуме као процес који је обележен *интеракцијом* односно *међусобним* утицајем „политизације процеса одлучивања“ (о којој говори Хикс), са једне стране, и увећане дискусије и контроверзности питања европске интеграције унутар јавне сфере, са друге. Овакво шире схватање још подразумева да предмет политизације могу бити не само питања институционалног дизајна и питања редистрибутивног карактера која су предмет регулисања институција, већ и идентитетска питања која су нарочито карактеристична за спорења поводом европске интеграције у државама чланицама ЕУ. Овакво шире схватање политизације омогућава да се као актери политизације препознају не само политичке партије, већ и представници наднационалних институција, транснационалних и националних организација цивилног друштва, друштвени покрети, масовни медији и грађани држава чланица ЕУ.

Може се закључити да дефиниција политизације има неколико елемената. Она подразумева *јавност* и *видљивост* као супротност тајном расправљању и/или регулисању питања због чега је улога медија од изузетног значаја у њиховом обезбеђивању. Да је неко питање политизовано, говори и *увећана бројност* актера који учествују у расправи око тог питања. Осим увећаног броја актера, политизација подразумева да се око питања на различите начине *изражава неслагање или сукоб* у којем се актери сврставају на бар две *супротстављене стране (поларизација)*. Коначно, политизација подразумева да у сукобу учествују *политички* актери (политичке партије, друштвени покрети, формална и

неформална удружења грађана, представници органа власти, медији, истакнути појединци ...) који међусобно супротстављају своје политичке ставове и захтеве.

4. Теоријско-методолошки оквир

Кључни истраживачки напор овог рада усмерен је на проналажење могућих веза између природе и карактера Европске уније и карактеристика политизације која се у њој одвија како би се боље разумео њихов међусобни утицај. Европска унија је концептуализована као сложен политички систем хибридног карактера. Ова хибридност се читава у неколико њених обележја о чему је посвећен наредни део рада, па на овом месту неће бити детаљније разматрана. Укратко, Европска унија је ентитет који обједињује елементе међународне организације, али и државних политичких система, наднационалне и међувладине елементе као и снажне елементе консенсуалног модела демократије уз извешан број обележја већинског модела демократије. Ипак, у раду се опредељује за једно виђење Европске уније као изразито сложеног и нецентрализованог политичког система недржавног типа са доминантним елементима консенсуалне демократије који за основу има дубоко сегментирано (још увек недовољно интегрисано) друштво, испресецао осим националним и многим транснационалним поделама. Унутар тог друштва, као и унутар политичких институција, одвија се процес политизације која има значајног утицаја на функционисање система.

Једна претходна напомена је неопходна на овом месту. Када се о Европској унији говори као о консенсуалној *демократији* ни у једном тренутку се не губи из вида добро познат проблем њеног демократског дефицита. Овај рад управо има за циљ да допринесе научној расправи о демократском дефициту бавећи се аспектима овог проблема који су мање обрађивани, залажењем у сферу изван формалних институционалних и процедуралних правила одлучивања у ЕУ. Међутим, нема сумње да се и поред многих недостатака, генерално гледано, ради о једном систему демократског типа. Европска унија

се и сама декларисала као представничка демократија,³² мада сама та декларација није и доказ њене демократичности.

О недостацима њене демократије с правом су написани многи редови. Хикс сумира пет уобичајених тврдњи о демократском дефициту у Европској унији:

- Ј Први је „увећана моћ извршне власти“, а истовремено „умањена контрола националних парламената“ што, како је наведено ствара једну неравнотежу представљања у корист држава а на штету грађана. Осим тога, код гласања квалификованом већином у Савету, владе могу бити и прегласане, што значи да њихов интерес неће бити задовољен донетом одлуком.
- Ј Друга замерка је да је представништво грађана на наднационалном нивоу, „Европски парламент ... сувише слаб“ у односу на Савет који је моћнији дом у законодавном и буџетском поступку.
- Ј Трећи проблем се састоји у оцени да „нема 'европских' избора“ јер се на изборима за Европски парламент грађани не изјашњавају о европским него националним темама за шта је заслужно понашање националних политичких партија којима је само стало да провере или потврде свој национални рејтинг.
- Ј Четврти проблем је што грађани не разумеју политички процес на нивоу ЕУ и немају довољно информација о одлукама које се тамо доносе.
- Ј Коначно, Европска унија креира политике које су непринципијелне и међусобно неконзистентне крећући се од неолибералних до снажно интервенционистичких.³³

Једна група замерки последица је начелног фаворизовања већинског модела демократије или чак, изједначавања демократије са већинском демократијом. Тако су неки од препознатих недостатака демократије у ЕУ управо карактеристични елементи консоцијативног модела демократије који је замишљен као онај у којем политичке елите доносе одлуке међусобним договарањем често уз подразумевану, не увек и експлицитно исказану подршку грађана око појединачних питања. Резон иза оваквог решења јесте

³² Вид. Наслов II, чл. 8А Уговора о Европској унији. „Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“ (2007/C 306/01), *Official Journal of the European Union*. 17.12.2007.

³³ Вид. Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op.cit.* 177-178.

омогућавање лакшег налажења компромиса између представника дубоко подељених сегмената друштва. Стога се проблем демократије у консоцијативном моделу надомешћује легитимисањем таквог система као оног који је једини у стању да помири иначе непремостиве друштвено-политичке поделе. Како показује искуство швајцарског консоцијативизма, овај недостатак је у одређеној мери могуће кориговати посебним механизмима укључивања грађана, каква је раширена пракса употребе референдума и народне иницијативе.

Остаје питање, међутим, да ли је ово искуство могуће и на који начин применити у Европској унији. Управо полазиште овог рада јесте да велики део недостатака демократије у Европској унији произилази из ограничених могућности транснационалне делиберације и тешкоћа у обезбеђивању форми непосредне демократије. У закључном делу биће више речи о улози политизације у превазилажењу ових проблема. Оно што је полазна претпоставка, међутим, јесте да политизација у Европској унији под одређеним условима може имати демократизујући утицај на њен политички систем, јер представља начин да се оживи расправа о важним питањима и артикулише воља грађана Европске уније у недостатку адекватних облика учешћа у политичком процесу ЕУ. Осим тога, иако још увек фрагментиран процес, политизација европских питања има потенцијал да под одређеним условима утиче на постепено креирање европске јавне сфере (транснационалног комуникацијског простора) кроз постепену европеизацију националних јавних сфера у којима се расправљају не само питања која проистичу из политичког процеса у Бриселу, него и питања из других држава чланица која проистичу као последица европске интеграције. На дужи рок, политизација потенцијално може да утиче и на европеизацију друштва (или боље речено, друштава) и креирање европског политичког идентитета међу грађанима Уније, који би се огледао у јачању осећаја припадности европској политичкој заједници. У закључном делу рада биће речи о правцима у којим политизација може да изврши овај утицај и условима под којима би то могло да се деси. Анализираће се на који начин се структурише политика у Европској унији, ко су актери политизације и у којим аренама делују, од чега ће зависити и одговор на ово питање.

Након дефинисања Европске уније као сложеног политичког система и доминантно консенсуалне демократије, рад настоји да изучи искуства политизације других таквих демократија у Европи – Белгије и Швајцарске. Ове државе су одабране не само као било

који консенсуални модели демократије, него као политички системи који припадају групи западноевропских демократија. Тиме се умањује, то јест, контролише утицај других фактора (нпр. значајних разлика у политичкој култури и традицији) који би се могли појавити као проблем истраживања, то јест утицати на изведене закључке, када би се за поређење одабрале неке удаљеније државе. Такође, не третирају се ни европске државе које су у неком ранијем периоду историје биле консоцијативне (на пример, Холандија) како би се избегле грешке у закључивању настале из могућег утицаја историјског контекста на процесе политизације, а који не би имао везе са њиховим консоцијативним карактером.

Полазећи од рада Аренда Леипхарта (*Arend Lijphart*) који је Европску унију још пре пар деценија сврстао у консенсуалне демократије, биће најпре приказано зашто су ови његови налази још увек валидни чак и након многих промена које су наступиле са и након Уговора из Лисабона.³⁴ Осим тога, пажња ће бити посвећена и класификовању Европске уније у политичке системе. Затим, користећи се праћењем процеса (*process tracing*) биће анализирани и угрубо упоређени неки од случајева политизације у Швајцарској, Белгији и ЕУ у настојању да се разуме начин на који су ови консоцијативни системи каналисали политизацију и да ли су се развиле неке њене посебне карактеристике захваљујући датом моделу демократије или специфичних околности. Поређењем ових случајева политизације требало би да буду потврђене или оповргнуте хипотезе о посебним карактеристикама политизације у ЕУ које проистичу из њеног хибридног и недовршеног карактера, консоцијативног/консенсуалног модела и подељености друштва, као и о могућем утицају такве политизације на будућност интеграције и политике (*politics*) у ЕУ.

Осим што се ради о хибридном систему, о Европској унији се често говори као о недовршеној заједници. Има се у виду виђење Уније као процеса, система који је у сталном мењању и кретању ка неодређеном циљу. Њен недефинисан политички финалитет изражен, између осталог, и кроз недефинисан устав, требало би узети у обзир приликом разматрања карактеристика политизације. Претпоставка је да ова недовршеност додатно доприноси да се у Унији чешће отварају идентитетска питања (ко смо ми) која се неминовно провлаче кроз дебате, чак и када се оне воде око оних суштински редистрибутивних питања (ко шта

³⁴ Вид. Аренд Лајпхарт, *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља* (Службени лист СЦГ Београд и ЦИД Подгорица, 2003), 102-105.

добија). Недостатак консензуса око природе, сврхе или легитимитета Европске уније могао би бити узрок политичких сукоба па и немогућности напредовања интеграције. За сада се ови сукоби избегавају, између осталог, и каналисањем политизације кроз институционалну структуру и процедуре које омогућавају глас свим важним сегментима европске консоцијације. Зато заговарање увођења снажнијих елемената већинске демократије у политички систем Европске уније можда није добра идеја на овом степену њене друштвене интеграције. Како ће се видети из примера политизације одређених питања у Швајцарској, понашање политичких актера по већинским правилима, које је последица фактичке поларизације политике а не институционалног дизајна, и само доприноси даљој поларизацији и потенцијално озбиљнијим сукобима и неефикасности система.

Како је већ претходно анализирано, политизација може имати и негативан утицај на ток интеграције, на брзину усвајања појединих решења због сталне потребе да се у подељеном друштву траже решења која задовољавају све, а све у условима увећаног политичког сукобљавања и видљивости спорних питања. Међутим, јавна дебата о појединим питањима има и многе позитивне стране. Она може довести до квалитетнијих решења, а служи и као легитимацијски фактор. Ради се о познатој дилеми између ефикасности и демократичности политичког система.

Искуство Европске уније говори да политизација, све до Брежита, није утицала у дезинтегративном правцу.³⁵ Разлог томе је лежао како у перцепцији већих користи него трошкова од интеграције (чак и у времену савремене кризе), тако и у већ донекле оствареном подељеном идентитету и лојалности усмерене на два центра.³⁶ Што се тиче ове

³⁵ Поводом Брежита, одлуке грађана Уједињеног Краљевства да иступе из Европске уније, одвијала се интензивна политизација. Питање изласка показало се као вишедимензионално: политизовано је као конститутивно питање (поводом суверености парламента), као редистрибутивно питање (око преузимања радних места од странаца, доприноса УК буџету Европске уније и др.), и као идентитетско (страховања од појачаних миграција). Политички актери су обезбедили и јако добру арену за политизацију – расписивање референдума о изласку.

³⁶ Подељен идентитет бележи се у резултатима истраживања Евробарометра која наручује Европска комисија. Питања о осећају националне и/или европске припадности се у оквиру ових истраживања постављају од 1992. године. Видети: European Commission, *Public Opinion*, http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showtable.cfm?keyID=266&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,6,3,4,22,7,8,20,21,9,23,24,12,19,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=1992.04&enddate=2013.05 (приступљено: 16.12.2013).

прве, утилитарне подршке, истраживања показују да криза сувереног дуга у државама Еврозоне не само да није значајније пољуљала уверење већине грађана да европска интеграција доноси користи, већ се може рећи да је довела до страха од великих трошкова дезинтеграције који превазилази страх од трошкова интеграције.³⁷ Са друге стране, потенцијал уверења о заједничком европском идентитету као везивном ткиву које ће држати државе чланице на окупу још увек је минималан и помаже да се превазиђу само мање значајни проблеми и сукоби.

Главна потешкоћа у коришћењу компаративног метода у овом истраживању састоји се у томе да су одабрани случајеви различите политичке врсте ентитета, где је ЕУ једини недржавни облик политичког система. Међутим, Швајцарска је у том смислу сличнија Унији; њој су поједини аутори одрицали постојање правог центра власти и уопште истинске државе.³⁸ Обележја државности међутим и нису пресудна за изучавање процеса политизације, па се на тај начин може превазићи ово питање упоредивости различитих политичких ентитета. За изучавање процеса политизације довољно је да се ентитет може класификовати као политички систем о чему ће бити речи нешто касније. Степен друштвене интеграције се чини као знатно важнији параметар за изучавање политизације и он се разликује и међу државама, а посебно када су у питању вишенационалне државе. Може се рећи да што је степен друштвене и политичке интеграције већи у једном систему, смањује се потреба за његовим консоцијативним елементима. Стога би се могло очекивати да се са протоком времена превазилази потреба за консоцијацијативним/консенсуалним

³⁷ Ниво подршке ставу да интеграција доноси користи остао је релативно стабилан све време трајања кризе у периоду од 2008. до 2011. до када се ово питање постављало у државама чланицама ЕУ унутар истраживања Евробарометра. Видети: European Commission, *Public Opinion* http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showtable.cfm?keyID=6&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,33,7,8,20,21,9,23,34,24,12,19,35,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2008.04&enddate=2012.11, приступљено: 16.12.2013.

³⁸ Криси и Трешел (*Hanspeter Kriesi и Alexander H. Trechsel*) овакве наводе Бадија и Бирнбаума (*Badie, Bertrand and Pierre Birnbaum*) оцењују претераним, мада прихватају да су и поред постепене централизације законодавних овлашћења, кантони остали и даље моћни, посебно имајући у виду њихове надлежности опорезивања. Вид. Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

организовањем те да ће у једном политичком систему неминовно доћи до јачања већинских елемената.

Други могући проблеми упоредивости, посебно када је у питању покушај преношења одређених искустава и давања препорука, јесте изразита разлика у величини посматраних јединица, као и у њиховом историјском искуству развоја. Када је реч о величини, она посебно може утицати на остваривост одређених облика непосредне демократије, који су нарочито погодно тле за интензивирање политизације. Међутим, видеће се да мала величина државе није позитивно утицала на честу употребу референдума у Белгији, као и да величина Европске уније није фактор који је заслужан да се референдуми о европским питањима расписују само спорадично и искључиво у оквиру националних граница. Различито историјско искуство развоја посматраних политичких ентитета може да буде тешкоћа у поређењу било које две државе, па и унутар саме Европе. То, међутим, не би требало да буде препрека да се поједини елементи тих система упоређују уз контролисање осталих варијабли.

И поред наведених разлика, међу посматрана три политичка система постоје бројне сличности које омогућавају њихово међусобно поређење. Осим што се ради о вишенационалним политичким системима невећинског типа, постоје и бројне друге релевантне сличности које ће детаљније бити описане у наредним деловима овог рада.

У раду се пореди неколико конкретних случајева политизације одређених питања у три консенсуална система што би требало да допринесе бољем разумевању процеса политизације у Европској унији и разматрању могућности примене искустава ових држава. Процес политизације око одређеног питања се прати од његовог почетка до окончања које може и не мора да резултира неком одлуком, политичком погодбом и сл. Поједини савремени процеси који се анализирају, у ствари још увек нису завршени. Како постоји претпоставка да је светска финансијска криза утицала на токове политизације, одабрано је неколико случајева политизације који су се одигравали пре и после почетка кризе у посматраним јединицама.

Временски стога, анализа обухвата савремени период од средине 2000-их година до краја 2017. године како би се обрадили случајеви политизације пре и у периоду од наступања кризе у Европској унији након 2008. године. Претпоставка је, да је политизација након кризе задобила неке нове карактеристике оличене пре свега у врсти питања која се

политизују и јачању до тада углавном маргинализованих политичких актера, посебно јачању евроскептицизма. Међутим, како утицај кризе на процес политизације није главно истраживачко питање, то се не могу очекивати ни значајнији ни прецизни резултати на ову тему, већ само нешто општији, полазни налази. Потребно је пре свега утицај кризе контролисати као важну варијаблу како не би омела истраживање односа који је у фокусу – однос карактера Уније и процеса политизације.

Као јединице за поређење са Европском унијом узете су две државе од којих је једна чланица ЕУ, а друга није. Како однос са Унијом није пресудан за изучавање односа политизације и модела демократије или природе политичког система, то ова разлика није узета као фактор који може да направи било какву „дисторзију“ у истраживању. Овај фактор је значајан као независна варијабла у изучавању других питања, на пример, питања „европеизације“ политизованих тема. Како ће се показати, међутим, Швајцарска као држава која није чланица Европске уније има изузетно интензивну политизацију питања европске интеграције док Белгија као једна од држава оснивача, о питању чланства готово да никада не расправља. Може се приметити међутим да постоји корелација, ако не узрочно-последична веза, између чланства у Европској унији и начина обликовања питања која се политизују након кризе. Наиме, два слична питања, питање потребе реформе пензионог система, у Белгији се обликовало у антикризном наративу, док је у Швајцарској ово питање образложено потпуно другим аргументима. То може указивати на индицију да постоје одређени обрасци по којима се у државама чланицама обликују питања након избијања кризе који су последица одређеног заједничког искуства.

Додатно, анализа случајева политизације „европских“ питања у земљама нечланицама могла би да представља допринос истраживањима једног другачијег, али сродног питања, а то је испитивање утицаја европске интеграције на политизацију у њеном спољашњем окружењу, као и евентуално поређење начина на који се политизују питања европске интеграције у чланицама и нечланицама. То међутим, нису циљеви овог истраживања.

Приступ који заузима ово истраживање јесте онај који јавну сферу схвата као веома значајан елемент политике. То значи да се политизација не изучава само кроз анализу дебата и сукобљавања унутар институција и међу званичним представницима органа (на пример, кроз праћење парламентарних расправа и анализу званичних докумената), него и

шире, међу грађанима, друштвеним покретима, интересним групама и другим актерима цивилног друштва кроз њихово учешће у дебатама поводом различитих питања која се политизују. Зато се политизација прати кроз анализу садржаја партијских програма и важнијих објава и докумената, манифеста друштвених покрета и њихових захтева, захтева изражених кроз петиције и грађанске иницијативе, објава и захтева интересних група, удружења грађана, објављених и промовисаних стручних и научних анализа, захтева изражених на протестима, медијског садржаја и друго.

Када је реч о медијском садржају, ставове и захтеве грађана, друштвених група, политичких партија и др. најлакше је пратити кроз интернет медије – електронска издања телевизијских и радио канала, штампаних медија, као и кроз друштвене мреже и блогове. Осим квантитативног истраживања о броју чланака који се појављују о неком питању, кроз интернет медије је могуће утврдити не само ставове аутора тих чланака (медија, политичких партија, интересних група, и сл.) него и аргументацију читалаца кроз анализу послатих коментара што омогућава утврђивање постојања и праћење тока спорења око неког питања, основа сукобљавања, па и идентификовање њихових главних актера. Проблем са интернет изворима може бити њихова репрезентативност која се огледа у чињеници да и поред све раширеније употребе интернета, корисници ових извора информисања припадају групи са одређеним карактеристикама. Тај проблем донекле се превазилази укључивањем у анализу „традиционалних“ извора информисања, међутим опет коришћењем њихових интернет издања (нпр. дневних новина, недељника или телевизијских канала) пре свега због њихове лакше доступности. С тим у вези, једно од ограничења овог истраживања је језичка и финансијска баријера која онемогућава студијски боравак у државама у којима се истражује политизација и чини недоступним многе примарне извора података. Зато ће се често користити секундарни извори, каква су већ доступна емпиријска истраживања.

И поред тога што у политизацији „европских питања“ учествују многобројни актери, једна од претпоставки овог истраживања је да су политичке партије, и то националне политичке партије пре него европартије, они најутицајнији. Другим речима, политизација се одвија кроз расправе које доминантно воде националне (домаће) политичке партије односно њихови представници. Једна од последица тога је да је политизација у Европској унији фрагментиран процес који се претежно одвија унутар националних оквира. Изузетак су догађаји и питања која имају снажну везу са наднационалним институцијама, као што су

избори за Европски парламент или питања која због нарочитих околности и стратешког понашања националних актера успеју да се политизују транснационално. Пример једног таквог питања биће анализиран у случају усвајања Директиве о услугама. У оваквим случајевима долазе до изражаја транснационални актери, европартије или транснационална удружења, али опет посредством одговарајућих националних политичких актера од којих доста зависи да ли ће питање бити политизовано транснационално.

Политичке партије се стратешки односе према политизацији питања европске интеграције, па се може очекивати да и идеолошки сродне политичке партије из различитих држава чланица ЕУ (па и унутар једне државе) поводом истог питања повремено заузимају супротне ставове и користе супротстављене аргументе како би себи обезбедиле подршку гласача. Инструментализујући „европска питања“ у настојању да обезбеде себи подршку домаћих гласача, политичке партије се међусобно диференцирају у односу на друге националне, а не европартије. Овакво понашање партија је забележено и у време изборне кампање за Европски парламент, што је последица изборног система који као такмаце у изборној трци дефинише управо националне партије. Осим тога, партије покушавају да „одомаће“ питања европске интеграције односно да их приближе својим гласачима унутар националних граница и увере их да ли су и зашто она за њих значајна. Овакво понашање политичких партија у вези је и са понашањем медија који пратећи активности политичких партија пажњу усмеравају чешће ка унутрашњим питањима или она „европска“ питања везују за домаћи контекст. Због тога што се „европска“ питања не перципирају једнако значајно или за политичке партије корисно у свим државама чланицама, и политизација „европских питања“ одвија се различитим интензитетом у различитим државама чланицама. Искуство Белгије са раздвајањем на два паралелна партијска и медијска система и понашања политичких партија у вези са обликовањем и федералних тема у регионалном кључу може бити поучно и за Европску унију.

Може се рећи да се политизација само изузетно одвија као прекогранични процес где би сродне партије из различитих држава чланица заступале сличне ставове и аргументе поводом истих питања. По правилу, прилика за такву праву „европску“ политизацију јесу избори за Европски парламент, али је поменуто транснационално деловање европартија дошло до изражаја тек са изборима 2014. године када су ове решиле да воде изборну кампању и представе своје водеће кандидате за председника Европске комисије.

Сходно наведеном, ово истраживање прати процесе политизације различитих питања на нивоу држава, али и на транснационалном и наднационалном нивоу када прати политизацију „европских питања“ која укључују актере из више држава и/или институција Европске уније.

Налази емпиријских истраживања показују да се политизација интензивира са искрсавањем значајних догађаја у развоју европске интеграције какви су избори за Европски парламент или референдуми о „европским“ питањима.³⁹ Оно што је међутим разлика у односу на политизацију пре Уговора из Маастрихта и у периоду након њега, јесте да таквих догађаја који се политизују има више, то јест, они су чешћи. Посебно у доба савремене кризе у Европској унији, политизација је додатно подстакнута учесталим састанцима европских лидера што су догађаји који су радо тематизовани и од стране масовних медија. Друго, у време када Унија доноси одлуке по питањима која задиру у квалитет живота свих грађана, посебно када њене антикризне мере имају редистрибутивне последице, много већи број догађаја постаје предмет политизације. Они се одигравају толико често да политизација практично постаје непрекидан процес иако њен интензитет можда није исти поводом сваког од ових догађаја а њихова политизација се махом одвија унутар националних граница и неједнако је распоређена по државама чланицама. Како би се илустровало да не само велики интегративни кораци представљају прилику за политизацију, ово истраживање прати догађаје за које се не би претпоставило да ће у Унији изазвати снажну мобилизацију политичких актера како унутар институција тако и у друштву. Примери таквих догађаја су усвајање Директиве о услугама или „пакета шест мера“.

Опредељење истраживања је да се пореде процеси политизације на „макро“ нивоу, то јест на највишем, националном нивоу у одабраним консенсуалним демократијама државног типа (Швајцарска и Белгија) са политизацијом у Европској унији, на наднационалном нивоу. Зато за случајеве политизације у Европској унији нису одабрани случајеви политизације неког „европског питања“ који су остали у границама појединачне земље чланице, него случајеви који су политизовани на наднационалном (унутар

³⁹ Вид. Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi, eds. *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*.

институција ЕУ) и транснационалном нивоу (између више држава, уз укључивање транснационалних актера).

Како је политизација стварност Европске уније која извесно неће нестати, ову појаву би требало неизоставно узети у обзир приликом сваког покушаја разумевања и предвиђања даљег тока интеграције. Стога је питање облика, карактеристика политизације, њених носилаца и фактора који утичу на њен развој, али и начина на који она утиче на обликовање политике у Бриселу, питање које заслужује систематично истраживање какво свакако недостаје унутар европског студија и поред бројних анализа које се баве појединим аспектима овог проблема.

Коначно, политизација је појава која има демократизујући потенцијал у Европској унији јер постаје начин за смањивање јаза између елита и маса. Политизација може да подстиче стварање једне сфере у којој се артикулишу захтеви и воља грађана и превазилази недостатак адекватних формалних механизма учешћа у политичком процесу. Ови захтеви на различите начине долазе до политичких одлучилаца и у различитом степену се уграђују у нова решења. Задатак овог истраживања биће, између осталог, да утврди на који начин се одвија овај процес у Европској унији као наднационалној заједници која се често описује као систем управљања на више нивоа, али и као полицентрични систем власти.

Са претходним у вези, истраживање ће се осврнути на утицај који политизација питања европске интеграције има на европеизацију националних јавних сфера и могућности изградње европске јавне сфере, као и на изградњу европског политичког идентитета. Како објашњава Вивијен Шмит (*Vivien Schmidt*), „... идентитет је нераздвојиво везан за грађанство зато што осећај бића (енг. *being*) (идентитет) зависи не само од чињења (политичке партиципације) него такође од изражавања (јавне комуникације) онога што грађани чине, што ојачава њихов осећај бића.“⁴⁰ Тако, један од циљева овог истраживања биће да размотри утицај који политизација питања европске интеграције – која у својој основи подразумева јавну комуникацију, односно размену и изражавање различитих информација, ставова и захтева између грађана и представника политичких институција – има на могуће јачање или стварање европског идентитета.

⁴⁰ Vivien A. Schmidt, „In the Light and Shadow of the Single Currency: European Identity and Citizenship“, Chapter for Giovanni Moro, ed. *The Other Side of the Coin: The Euro and Citizenship*, (Continuum, 2012), доступно на: <http://blogs.bu.edu/vschmidt/publications/>, приступљено: 21.12.2013.

II ПИТАЊЕ КАРАКТЕРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ИЗУЧАВАЊА ПРОЦЕСА ПОЛИТИЗАЦИЈЕ

О хибридном карактеру Европске уније се говори из најмање два разлога. Прво, Европска унија, односно Европске заједнице су настале као међународне организације које комбинују наднационалне и међувладине елементе. Међутим, током више деценија развоја Европска унија се развила у нешто што све мање подсећа на међународну организацију а све више добија елементе једног политичког система. Друго, политички систем Европске уније, који можемо сврстати у консенсуалне моделе демократије, садржи све више карактеристика већинског модела. У наредном делу биће размотрени сви ови основи хибридности Европске уније.

Европска унија се често карактерише и као недовршена политичка заједница. Као таква, она је у сталном мењању па није необично ако се изнова отварају и политизују конститутивна питања у чијој основи су сукоби око суверености или идентитета. И поред тога, током деценија увећавање надлежности Европске уније подстакло је интензивније политизовање редистрибутивних питања које наводи на потребу прављења избора „левих“ или „десних“ решења, превазилазећи сукобе по националним границама. Поставља се питање да ли политизација редистрибутивних питања која је нарочито видљива од почетка кризе ЕУ може да буде подстицај дубљој поларизацији политике у ЕУ па онда и подстицај за јачање већинских елемената. Може се очекивати да би у таквим условима поларизације могло доћи до увећане тензије између елемената већинске и консоцијативне демократије. Примера ради, пракса одлучивања у Савету била је до недавно да се избегава гласање квалификованом већином настојањем да се о различитим питањима постигне консензус међу државама чланицама. Међутим, у новије време, има примера када се одлуке доносе већински чак и када поједине државе изричито изражавају своје противљење (на пример, код избора Доналда Туска за председника Европског савета или Јункера за председника Комисије). Такође, у Европском парламенту, има примера смањивања напора да се постигне консензус међу двома највећим партијских групама, од којих се један анализира даље у тексту (случај усвајања пакета шест мера)

Осим притиска кризе и њеног утицаја на политичко прегруписавање, политизација у оваквој хибридној и недовршеној заједници неминовно има сопствене карактеристике

које представљају комбинацију, како оних из класичних већинских демократија, тако и из консоцијативних, на компромису заснованих друштава. Циљ овог истраживања биће да анализира утицај који оваква хибридна и недовршена структура има на каналисање политизације у Европској унији и покуша да пружи процену како ће политизација у будућности утицати на ток европске интеграције.

1. Европска унија: међународна организација која комбинује међувладине и наднационалне елементе или политички систем

Када је реч о првом разлогу хибридности Европске уније, треба нагласити да су Европске заједнице као њене претече настале потписивањем међународних уговора међу шест држава оснивача. Тим уговорима су дефинисани стални органи, статус и циљеви организација, као и области деловања унутар којих ће се доносити заједничке одлуке.⁴¹ Међутим, три европске заједнице су биле нетипичне међународне организације које су од свог настанка садржавале елементе наднационалности: неке од њихових органа чинили су међународни службеници, а не представници држава чланица; њихови органи могу доносити правно обавезујуће одлуке чак и без сагласности свих држава чланица; поменуте одлуке не обавезују само државе чланице, већ и њихове грађане непосредно – физичка и правна лица. Осим тога, европске заједнице, то јест, данас Европска унија, има сопствене изворе прихода поред оних који произилазе из доприноса држава чланица заједничком буџету. Коначно, Европска унија има судски орган чије су судије независне, чија је надлежност у великом броју области обавезна, а одлуке, то јест, пресуде обавезујуће и коначне.⁴²

У појединим областима, међутим, режим функционисања ЕЗ, а касније и ЕУ, могао би се окарактерисати као типичан међувладин метод, на пример, у области политичке сарадње или касније Заједничке спољне и безбедносне политике. У овој области се не

⁴¹ Видети различите дефиниције појма међународне организације у Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија* (Београд: Институт за политичке студије, 2001), 70. и посебно фуснота 3 на истој страни.

⁴² Видети о појму наднационалности *Ibid.* 82-86.

доносе правно-обавезујућа, законодавна акта, ретко се гласа квалификованом већином (уобичајена је једногласност или консензус), а улога наднационалних органа је сведена на давање идеја и мишљења. Другим речима, обезбеђено је представљање националних интереса кроз међувладине институције (Савет и Европски савет) и путем метода одлучивања којима се осигурава глас и најмање државе чланице.

Постоје и оне области где су уведене посебне методе деловања Европске уније којима се долази до минималног усаглашавања правила међу државама чланицама а истовремено задржава национална контрола над сопственом политиком у датој области. Ради се о такозваном отвореном методу координације који омогућава креирање смерница политике и њихову контролу спровођења кроз један лабав систем извештавања и расправљања о резултатима међу државама чланицама. У питању су углавном области које имају додирних тачака са функционисањем јединственог тржишта али у којима су државе чланице одлучиле да задрже највећу могућу контролу: политика запошљавања, социјална заштита, образовање или омладинска политика.

Историја европске интеграције пуна је примера увођења, понекад истовременог, наднационалних и међувладиних елемената. Само неки од примера су дефинисање и примена Луксембуршког компромиса, уз готово истовремено дефинисање принципа непосредног дејства и надређености права ЕУ, увођење сопствених прихода, све до најновијег дефинисања правног субјективитета Европске уније, али и процедуре иступања из чланства у ЕУ Уговором из Лисабона. Због тога се може рећи да Европска унија наставља да комбинује елементе наднационалних и међувладиних организација.

Европска унија је и даље заснована не на уставу, него на међународном уговору који на међувладиним конференцијама слободном вољом склапају државе у процесу који подразумева осим потписа овлашћених представника и ратификацију у парламентима, а негде и путем референдума. Државе чланице су исто тако слободне да иступе из ЕУ, иако, након Уговора из Лисабона морају да прате и за то формално дефинисану процедуру. Иступање Уједињеног Краљевства из Уније које још увек траје, показало је да овај процес није ни мало једноставан и да подразумева опсежне преговоре и уступке једне и друге стране. Оно што је међутим, значајно рећи, јесте да је та слобода иступања више ограничена објективним околностима, међу којима се најважнијим чине степен међусобне економске и политичке повезаности држава чланица, као и унутрашња економско-политичка ситуација

једне земље. Искуство (не)могућности Грегзита (иступања Грчке из еврозоне и/или ЕУ) и извесности Брегзита говори у прилог томе да је степен аутономије у деловању држава чланица одређен не само формалним правилима. Могло би се можда отићи и корак даље и разматрати да ли су неке државе чланице ЕУ више или мање суверене од других у зависности од ових објективних околности.

Међутим, многи аутори о Европској унији више не размишљају као о међународној организацији. Током година развоја, реформама оснивачких уговора, али и пресудама и мишљењима Суда правде ЕЗ/ЕУ, као и међуинституционалним споразумима органа, Европске заједнице, односно Европска унија добијала је обележја која су је све више приближавала појму политичког система, иако не државног типа, а удаљавала од онога што препознајемо као међународну организацију. Многе њене одлике, начела, правила и праксе уведене као пратећи елементи зарад успешног функционисања јединственог тржишта, одавно су је удаљиле од онога што се уобичајено сматра међународном организацијом. На овом месту биће поменуте само неке од њих.

Најпре, ту су већ поменута начела права Европске уније којима је Суд правде праву Европске заједнице/уније дао уставни карактер. У једној од својих пресуда Суд је оснивачки уговор и експлицитно назвао „уставном повељом“. Вајлер (*J. H. H. Weiler*) наводи да су „према том тумачењу уговори ... 'конституционализовани' и Заједница је постала ентитет чији најближи структурни модел више не представља међународна организација, него компактнија, иако још увек не и унитарна 'политичка заједница', у начелу, федерална држава. Речено на други начин, 'оперативни систем' Заједнице више не функционише према општим принципима међународног права, него преко специфичне међудржавне владине структуре, која је заснована на уставној повељи и уставним принципима.“⁴³

Затим, од 1979. године омогућено је непосредно бирање политичких представника грађана у једну од наднационалних институција – Европски парламент. Иако се избори још увек организују посредством националних изборних правила и администрација, а кандидују националне политичке партије, ово решење подстакло је транснационално организовање политичких партија које су временом еволуирале у погледу степена организације и

⁴³ Ради се о случају 294/83, *Parti ecologiste, "Les Verts" v. European Parliament* (1986). Џозеф Вајлер, *Устав Европе* (Београд: Филип Вишњић, 2002), 33.

професионализације. Уговор из Мاستрихта (1993) увео је члан који се односио на политичке партије и који у нешто измењеном облику преузима и данашњи Уговор из Лисабона (2009): „Политичке партије на европском нивоу доприносе формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније.“⁴⁴ Политичке партије на европском нивоу, европартије, први пут су 2014. године успеле да наметну своју идеју кандидовања председника Комисије на начин који није прописан нити једним правним актом ЕУ. Након што је Уговор из Лисабона донео нову одредбу према којој Европски савет приликом предлагања будућег председника Комисије „води рачуна о изборима за Европски парламент“, европартије су искористиле прилику да Европском савету ограниче избор потенцијалних кандидата. Водећи се идејом да политичке институције Европске уније треба приближити грађанима, те подстаћи излазност на изборима за Европски парламент, европартије су већ у изборној кампањи истакле своје кандидате за будућег председника Комисије и организовале транснационалне јавне дебате. Да ли ће неформална пракса истицања кандидата (*Spitzenkandidat*) бити поновљена и на наредним изборима остаје да се види, с обзиром на то да су поједине државе чланице имале озбиљне замерке на овакво понашање европартија.

Уговор из Лисабона, такође, међу одредбама о демократским начелима утврђује да је Унија заснована на представничкој демократији, као и да сваки грађанин има право да учествује „у демократском животу Уније“.⁴⁵ Уговор то представљање дефинише као двоструко – представљање грађана (у Европском парламенту) и представљање држава чланица (у Савету и Европском савету).

Даље, Уговором из Мастрихта из 1993. године уведено је начело грађанства Европске уније које није било познато нити у једној типичној међународној организацији.⁴⁶

⁴⁴ Чл. 8А. „Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Регионална организација Унија јужноамеричких нација (*UNASUR*) је предвидела циљ остваривања јужноамеричког грађанства чије појединачне аспекте и облике остваривања, међутим, још увек дефинише. Овај концепт грађанства махом се заснива на слободном кретању грађана држава чланица, а неке од мера које су планиране у сврху његовог омогућавања су покретање међусобног признавања личних исправа и њихово коришћење приликом путовања у другу државу чланицу, олакшавање административних процедура за слободно настањивање у другим државама чланицама, покретање портала са конзуларним информацијама за грађане, као и покретање међусобне конзуларне помоћи грађанима у трећим државама. Видети више на:

Права грађанства ЕУ подразумевају, између осталог, активно и пасивно бирачко право на локалним и изборима за Европски парламент, као и право обраћања грађана институцијама ЕУ на једном од званичних језика и право петиције. У новије време предвиђено је и право и прописан поступак подношења грађанске иницијативе Европској комисији што значи увођење наднационалних института непосредне демократије. Иако Унија познаје референдуме о „европским“ питањима, они се одвијају на националном нивоу у складу са прописима и потребама појединачних држава чланица. Европска унија је, такође, усвојила сопствени каталог основних права, чији је правни статус регулисан Уговором из Лисабона.

Сама чињеница да се питања из домена одлучивања ЕУ политизују унутар јавних сфера држава чланица говори у прилог све веће удаљености Уније од класичне међународне организације. Политизација „европских“ питања указује на то да институције ЕУ које доношењем својих правно обавезујућих одлука имају могућност ауторитативне алокације вредности, таквим својим деловањем производе повратну реакцију, односно, захтеве грађана.⁴⁷

Све ово је довољан разлог због којег је оправдано разумевати Европску унију као нешто више од међународне организације, а односе унутар ње не више као међународне већ као неку врсту унутрашње политике, политике Европске уније. На овом трагу је и велики број аутора унутар студија европске интеграције који су прихватили заокрет у студију европске интеграције од приступа међународних односа ка приступу упоредне политике.⁴⁸

Унутар ове групе аутора, један од најистакнутијих који Европску унију посматра као политички систем, јесте већ помињани Сајмон Хикс. Хикс за одређење карактера Европске уније користи елементе дефиниције политичког система које су развили Дејвид Истон и Габријел Алмонд.⁴⁹ Ради се о следећа четири елемента:

UNASUR, „South American Citizenship Project consolidates its initial steps“, 07.08.2016. <http://www.unasurg.org/en/node/858>. Осим ове, још неке регионалне организације дефинишу поједина права грађана која су углавном везана за право слободног кретања и настањивања у државама чланицама. Такав пример организације је Економска заједница западноафричких држава (ECOWAS). Нешто шири оквир људских права дефинисала је Организација афричког јединства, то јест, Афричка унија која ју је наследила.

⁴⁷ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, 23-25.

⁴⁸ О промени приступа изучавању Европске уније као међународне организације вид. на пример, Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (London, New York and Shanghai: Palgrave, 2000).

⁴⁹ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, 24-26.

1. Политички систем има „стабилне и јасно дефинисане институције“ које доносе одлуке и постоје правила која уређују односе између и унутар тих институција;

2. Грађани непосредно или посредством својих удружења, политичких партија и представника настоје да утичу на доношење одлука у политичким институцијама;

3. Одлуке које доносе институције политичког система утичу на прераспodelу материјалних и нематеријалних ресурса унутар система; и,

4. Између институција, то јест њихових донетих одлука и нових захтева грађана постоји стална интеракција у смислу да одлуке изазивају нове захтеве грађана, а захтеви утичу на обликовање нових одлука.⁵⁰

Хикс налази да у Европској унији делују сва четири елемента те да се она може анализирати као политички систем иако не и држава у традиционалном „веберијанском“ смислу те речи“.⁵¹ Полазећи од првог елемента лако је уочљиво да су институције Европске уније, поступци за доношење одлука и правила дефинисана оснивачким уговорима као и секундарним законодавством веома развијени. Овај систем правила и институција у Европској унији је понекад и сувише детаљно дефинисан поредећи са политичким системима државног типа. То посебно важи за њене конститутивне акте – оснивачке уговоре.

Већ је поменуто да грађани Европске уније имају одређена права и могућности да своје политичке захтеве остваре учешћем у бирању органа ЕУ али и непосредним и посредним утицајем на процесе доношења одлука. Политичке партије и интересне групе на различитим нивоима организовања, од локалног до транснационалног, признати су и тражени учесници у политичком процесу на нивоу ЕУ. Ова њихова активност посебно је добијала замах и значај како је Унија стицала све више редистрибутивних надлежности, односно како су њени органи својим одлукама све више добијали могућност да утичу на алокацију вредности преко све мање „видљивих“ националних граница. Хикс међутим, налази да четврти елемент политичког система – „повратна спрега“ између политичких

⁵⁰ *Ibid.*, 24.

⁵¹ *Ibid.*, 26.

исхода, нових захтева ка систему и нових одлука не функционише без прекида како је то уобичајено за политичке системе државног типа. Разлог томе је што „грађани ЕУ добијају највећи део информација о јавним политикама ЕУ и процесима који се одвијају унутар система власти ЕУ из националних новина, радија и телевизије, пре него из паневропских медијских канала. Поред тога, национални медији теже да се усредсређују на националну власт и политику пре него на европску политику. Стога су националне елите главни ”цензори” европских вести...“.⁵²

У данашње време уобичајено и с разлогом се говори о грађанима, уставности, демократији, легитимности, политичкој одговорности у Европској унији, о европским изборима, европским политичким партијама и транснационалним интересним групама, о европском друштву иако не и народу.⁵³ Европска унија је својим регулаторним и редистрибутивним деловањем утицала на грађане држава чланица да географски прошире своје деловање широм Европе, што се у социологији дефинише као европеизација друштава и што би могао да буде само први корак ка стварању европског друштва. Према мишљењу Медрана (*Juan Díez Medrano*), међутим, да би се могло говорити о европском друштву, морало би да под утицајем европске интеграције дође до стварања „европских друштвених класа“. Медрано их дефинише као, „групе људи које, осим што се примарно идентификују као Европљани, деле сличне друштвене ставове, у интеракцији су једни с другима и (потенцијално) се политички мобилишу као једна група.“⁵⁴ Како би могао емпиријски да га истражује, Медрано операционализује концепт Европске друштвене класе наводећи показатеље као што су: идентификација са групом, склапање бракова међу групама, заједничко политичко деловање и уочљиви обрасци потрошње, иако за овај последњи тврди да радије произилази из класе него што је одређује. Овде ће се укратко размотрити неки од ових показатеља.

⁵² *Ibid.*, 30.

⁵³ Интересна група се овде дефинише широко и обухвата доста хетерогену групу организација цивилног друштва, пословних (привредних) интереса, али и других организованих група које у мање или више редовној комуникацији са представницима јавних власти настоје да остваре неку врсту интереса (приватних или друштвених) истовремено не настојећи да заузму позиције власти.

⁵⁴ Juan Díez Medrano. „Social Class and Identity“, in *Sociology of the European Union*, eds. Adrian Favell and Virginie Guiraudon, 28-49 (London, New York: Palgrave Macmillan, 2011), 31-32.

Када је реч о заједничком осећају европског идентитета, истраживања јавног мњења показују да се он није знатно појачао од 1992. године када је створена Европска унија. (Табела 1). Па ипак, закључује Медрано, чињеница да преко 50% становништва осећа неки облик идентитета са ЕУ, макар он био и подељен и секундаран у односу на национални, открива да постоји „рани развој прото-европског друштва у слоју изнад националног и субнационалних друштава.“⁵⁵ Срж тог друштва чине они који осећају снажније европски него национални или само европски идентитет. Њих је око 9-10%.

Табела 1. Трендови у релативној идентификацији у Европској унији (% становништва)

Идентитет/година	1992.	1996.	2000.	2004.	2005.	2016. ⁵⁶
Само национални	40.0	53.3	39.5	41.4	41.0	39
Национални и европски	47.3	35.4	47.5	46.9	48.0	51
Европски и национални	6.1	5.5	6.3	6.9	7.0	6
Само европски	3.2	3.5	3.4	3.1	2.0	2
Не зна	3.4	2.3	3.2	1.8	2.0	1

Извор: *Eurobarometer (European Commission)* и Juan Díez Medrano. „Social Class and Identity“.

Понашање Европљана такође указује на релативно низак степен склапања међунационалних бракова, за шта је заслужна релативно ниска мобилност међу грађанима различитих држава. Слично томе, Медрано наводи резултате који показују да Европљани немају изражену праксу улагања у заједничке (међунационалне) компаније, са изузетком четири велике немачке и белгијске компаније у финансијском сектору. То га наводи да закључи: „европска капиталистичка класа се јавља у густо насељеним и капиталом богатим

⁵⁵ *Ibid.*, 37.

⁵⁶ European Commission, „Report“. *Standard Eurobarometer 85* (Spring 2016), European Union. ISBN 978-92-79-63621-9, doi:10.2775/720961.

зонама на раскршћу Немачке и низоземских земаља“, што је у ствари регион где се грађани највише идентификују као Европљани.⁵⁷

Коначно, истраживања идентификују да постоји нешто што би се могло назвати европеизацијом политичког деловања, кроз заједничко наступање професионалних група пред европским институцијама, као и нешто снажније деловање синдиката (вид. анализиран пример усвајања Директиве о услугама даље у тексту). Међутим, ова истраживања закључују да ова мобилизација пре рефлектује националне интересе него аутентично европске, као и да су њени главни учесници они који изражавају најслабији осећај европског идентитета (радници и пољопривредници).⁵⁸ Коначно, оно што је Медранов закључак јесте да ће се европеизација наставити, као и да ће у будућности да се развије европска класа са својим посебним начином живота, али да ће идентитети и култура остати укоренењени на националним и субнационалним нивоима. Зато ће Европа „остати вишеслојна заједница са сегментираном друштвеном структуром која одговара националним, а некад и субнационалним нивоима“.⁵⁹

2. Европска унија: већинска или консенсуална/консоцијативна демократија

Још један разлог због којег се Европска унија може назвати хибридном јесте што обухвата препознатљивије елементе већинске демократије у иначе доминантно консенсуалном систему. Међутим такве елементе већинске демократије је могуће препознати и у државама које се без сумње сврставају у консенсуалне обзиром да у реалности нема чистог, идеалнотипског модела.⁶⁰ Политички системи се заправо, према Леипхартовој теорији смештају у неку од тачака на континууму између консенсуалног и већинског модела који су на његовим крајевима.

За изучавање политизације у једном политичком систему, од великог је значаја утврдити о каквом се моделу демократије ради. Опште је прихваћено становиште да је већински модел демократије онај који фаворизује конкуренцију и претпоставља редовну

⁵⁷ Juan Díez Medrano. „Social Class and Identity“, 40.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, 48.

⁶⁰ За Швајцарску Леипхарт сматра да је најближа чистом моделу консензуса. Вид. Аренд Лајпхарт, *Модел демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, 97.

смену власти и опозиције, док консоцијативни или консенсуални претпоставља избегавање или умирување уобичајеног политичког сукоба кроз тражење широког политичког консензуса. Када се ствари поставе на овај начин, рекло би се да је необично и говорити о политизацији у консенсуалним системима, па неки аутори фактичку појаву и све већу учесталост политизације објашњавају јачањем већинских елемената у једном политичком систему (нпр. Хикс). Последица оваквог приступа је да се нагласак истраживања ставља на анализу програмско-политичких сукоба (на оси левица-десница) који у Европској унији јесу присутни али не и једини и најважнији. Тако се занемарују стварне карактеристике политизације у Европској унији, њене доминантне теме, најважнији актери, могућности система да каналише такву политизацију, а тиме и стварне последице које њено увећавање путем увођења различитих решења може да има по такав систем. Зато је ово истраживање усмерено на искуства политизације у консенсуалним системима, па ће и посебна пажња претходно бити посвећена анализи и идентификовању елемената консенсуалне демократије у Европској унији.

О Европској унији као консоцијацији или консензус демократији писали су многи аутори наглашавајући у њеном систему одређене елементе овог модела демократије.

Коста и Мањет (*Olivier Costa & Paul Maignette*) Европску унију дефинишу као „међудржавну консоцијацију“ која се разликује како од федералних, тако и унитарних консоцијација. Оно што је још важније, ова два аутора настоје да утврде оквире теорије и омеђе сам концепт консоцијације који би могли да буду примењени на овако дефинисану Унију. Поменути концепт не би требало да буде ни сувише узак (као класични концепт консоцијације који претпоставља обавезну „пиларизацију“ унутар државе), нити толико широк да изгуби сваку аналитичку вредност.⁶¹ Треба додати да ни Швајцарска као једна од држава која се сматра типичним примером консоцијације, није настала као институционални одговор на захтеве добро вертикално организованих мањинских група (пиларизација), него хоризонталним удруживањем претходно територијално одељених сегмената (кантона). По овоме је искуство европске интеграције сличније швајцарском него белгијском консоцијативизму. Белгија, која је најпре почела као унитарна држава, имала је

⁶¹ Вид. Olivier Costa and Paul Maignette, „The European Union as a consociation? a methodological assessment“, *West European Politics* 26, 3, (2003): 3-4.

друштво сегментирано, односно јасно одвојено у „стубове“ (енг. *pillars*), један су организовали католици, а други социјалисти. Друштвени сегменти или „стубови“ су подразумевали „густу мрежу организација које припадају истој супкултури и готово у потпуности обухватају своје чланове ... пружају својим члановима разноврсне услуге, од колевке до гроба.“⁶²

Први услов, дакле, за примену консоцијативног/консенсуалног приступа у анализи Европске уније је да се појам сегмента унутар консоцијације дефинише тако да може да подразумева и државе унутар ње и политичке групе.⁶³ То би подразумевало да се Европска унија посматра као ентитет подељен на државе чланице, али и по политичким линијама. Коста и Мањет на овај начин настоје да превазиђу критику на рачун визије Уније као консоцијације, критику која се чини на основу одбацивања могућности аналогije између сегмената унутар држава и сегмената унутар Уније. Овакво одбацивање чини, на пример, Богардс (*Matthijs Bogaards*) у једном сувише стриктном приступу концепту консоцијације наводећи разлике у природи, статусу и унутрашњој организацији сегмената унутар држава и оних унутар ЕУ.⁶⁴

Други услов према мишљењу ова два аутора је да се у Унији не траже идентични институционални аранжмани као у идеалнотипској консоцијацији (што је покушао Леипхарт) него да се идентификују њихови „функционални супститути“.⁶⁵

Осим ових институционалних елемената консоцијације, којима се баве поменута два аутора, Крепаз наглашава и „кооперативно понашање елита“ и „кооперативне праксе“ као кључне елементе консоцијативизма.⁶⁶ Већ помињани Аренд Леипхарт дефинисао је четири принципа консоцијације посматрајући праксу у државама у којима су се елите понашале на такав кооперативан начин: велика коалиција, аутономија сегмената, пропорционалност и

⁶² Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 2nd ed. (Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2012), 5.

⁶³ *Ibid.*, 13.

⁶⁴ Вид. Matthijs Bogaards and Markus M.L. Crepaz, „Forum section: Consociational Interpretations of the European Union“, *European Union Politics* 3, 3 (2002): 362-363.

⁶⁵ Olivier Costa and Paul Magonette, „The European Union as a consociation? a methodological assessment“, *op.cit.*, 13.

⁶⁶ Matthijs Bogaards and Markus M.L. Crepaz, „Forum section: Consociational Interpretations of the European Union“, *op.cit.*, 372-373. (курзив у оригиналу)

узајамни вето.⁶⁷ Уз ове, Леипхарт додаје и пету карактеристику за коју сматра да би могла бити додата као предуслов консоцијације – плурално друштво.⁶⁸ Нема сумње да Европској унији не мањка плуралности, међутим, одговор на питање да ли се може рећи да постоји европско друштво није једнозначан. Како је раније у тексту приказано, њено друштво уз наставак процеса европеизације може бити замишљено као врло сегментирано, где ће сегменти бити омеђени националним, па и субнационалним границама.

У својој анализи, Коста и Мањет препознају ове елементе консоцијативизма у Европској унији иако њени институционални аранжмани нису идентични онима у консоцијацијама државног типа. Ови аутори закључују да је консоцијативни приступ управо зато користан јер омогућава поређење система са различитим институционалним оквирима али са заједничком преокупацијом за постизањем консензуса.⁶⁹ Чини се да је за изучавање процеса политизације у једном политичком систему, управо ова преокупација консензусом нарочито важна.

2.1 Карактеристике консенсуалне демократије у Европској унији

У својој књизи *Модел демократије...*, Леипхарт, за разлику од консоцијације, анализира модел консензус демократије. Овај аутор објашњава да се ради о моделима који су у великој мери слични, као и да је неколико карактеристика консенсуалне демократије имплицитно део консоцијативизма. Оно што је, према мишљењу Леипхарта заједничко за оба модела јесте да су веома погодни за подељена друштва, али да је консоцијативизам за њих „снажнији лек: док консенсуална демократија пружа многе *подстицаје* за дељењем власти (енг. *Power-sharing*), консоцијативизам *захтева и прописује* да све значајне групе буду у њу укључене (курзив ИРМ); слично томе, консенсуална демократија олакшава док консоцијативна захтева аутономију сегмената“.⁷⁰ Може се закључити да су консоцијативна и консенсусална демократија два сродна модела и да се разлике састоје углавном у више

⁶⁷ Arend Lijphart, „Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences,“ *Journal of Theoretical Politics* 1, 1 1989: 39.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Вид. Olivier Costa and Paul Magnette, „The European Union as a consociation? a methodological assessment,“ *op.cit.* 14.

⁷⁰ Arend Lijphart, „Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences“, *op.cit.* 41.

или мање формалном институционалном изразу консензуса (нпр. да ли се аутономија група гарантује, као у консоцијацији или су институционална правила таква да подстичу аутономију као у консензус демократијама). За изучавање политизације ова разлика није толико значајна јер не производи важне последице по облике и токове политизације као што то чини разлика између консоцијативне/консенсусалне и већинске демократије.

Леипхарт је један од теоретичара који је Европску унију сврстао у групу консенсуалних демократија и који је истовремено развио најпознатију анализу овог модела демократије.⁷¹ Овај аутор анализира колико се савремене демократије, међу њима и Европска унија, уклапају у један од два модела – већински или консенсуални – који се налазе на супротним тачкама континуума. Кључни елемент који разликује ова два модела јесте степен концентрације или дељења власти, где је консенсуални модел репрезент система *power-sharing*-а.

Леипхарт – у издању *Модела демократије* из 1999. (домаће издање из 2003. године) – изводи десет разлика између ова два модела демократије од којих је пет на „димензији извршна власт-странке“, а преосталих пет на тзв. „федерално-унитарној димензији“ (Табела 2.). Разлике на димензији „извршна власт – странке“ су следеће (прво су наведене карактеристике већинског модела):

„1. Концентрација извршне власти у једностраначком систему насупрот подели извршне власти у широким вишестраначким коалицијама.

2. Односи извршне и законодавне власти, у којима је извршна власт доминантна, насупрот равнотежи снага између извршне и законодавне власти.

3. Двостраначки насупрот вишестраначким системима.

4. Већински и диспропорционални систем насупрот пропорционалном представљању.

5. Плуралистички системи интересних група ... насупрот координисаном и корпоративистичком систему интересних група који тежи компромису и усклађивању.“⁷²

На „федерално-унитарној“ димензији Леипхарт наводи следеће разлике већинског и консенсуалног модела:

⁷¹ Аренд Лајпхарт, *Модел демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, 102-105.

⁷² Ibid. стр. 76.

- „1. Унитарна и централизована власт наспрам федералне и децентрализоване власти.
2. Концентрација законодавне власти у једнодомном законодавном телу насупротив подели законодавне власти између два подједнако јака али на различит начин конституисана дома.
3. Флексибилни устави ... насупротив ригидним уставима који се могу променити само ако за то гласа квалификована већина.
4. Системи у којима законодавна тела имају последњу реч у питању уставности закона које доносе, насупротив системима у којима закони подлежу судској ревизији уставности коју врше врховни или уставни судови.
5. Централне банке које зависе од извршне власти наспрам независних централних банака.“⁷³

Табела 2. Разлике између консенсуалног и већинског модела демократије према Леипхарту⁷⁴

Консенсуална демократија	Већинска демократија
Подела извршне моћи у широким коалиционим владама	Концентрација извршне власти у једној партији и влада изабрана простом већином
Равнотежа моћи између законодавне и извршне власти	Доминација владе
Вишепартијски систем	Двопартијски систем
Пропорционални изборни систем	Већински и непропорционални изборни систем

⁷³ *Ibid.* 76-77.

⁷⁴ Првих пет одлика чине „димензију владе-партије“, док наредних пет одлика, у курсиву, представљају „федерално-унитарну димензију“.

Корпоративизам интересних група	Плурализам интересних група
<i>Федерална и децентрализована влада</i>	<i>Унитарна и централизована влада</i>
<i>Снажна дводомност (бикамерализам)</i>	<i>Концентрација законодавне власти у једнодомном парламенту</i>
<i>Чврст устав</i>	<i>Мек устав</i>
<i>Судска заштита уставности и законитости</i>	<i>Одсуство судске заштите уставности и законитости</i>
<i>Независност централне банке</i>	<i>Контрола извршне власти над централном банком</i>

Извор: Matthijs Bogaards. „Comparative Political Regimes: Consensus and Majoritarian Democracy“, *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (USA: Oxford University Press, 2016).
Mar 2017. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.65

На овом месту ће поменуте разлике бити размотрене у контексту најновијег развоја у Европској унији узимајући у обзир промене које су наступиле са Уговором из Лисабона и посебно последње изборе за Европски парламент одржане 2014. године и формирање Европске комисије које је након тих избора уследило. Првих пет разлика је значајније за изучавање политизације у једном политичком систему па ће њима бити посвећено више пажње.

Прва разлика коју наводи Леипхарт је она која се тиче страначке структуре извршне власти – једностраначка или вишестраначка коалиција. Саму извршну власт у Европској унији није могуће лоцирати у једној институцији иако се Европска комисија често назива „европском владом“. Поред Комисије, функције „владе“ обављају и Европски савет са својом улогом политичког вођства и усмеравања, али и Савет који би требало да усваја „подзаконске“ или извршне акте. Ове задатке Савет по правилу делегира Комисији надзирући њен рад кроз такозвану процедуру комитологије.

Осим по надлежностима, међу којима су, осим доношења подзаконских аката и право законске иницијативе и спровођење буџета Европске уније, Комисија подсећа на

владу и по свом саставу и унутрашњој структури. Ради се, по правилу, о једној широкој „коалицији“ између различитих политичких опција, али и националних сегмената (држава чланица). Иако 28 комесара који је чине (тренутно из сваке од држава чланица по један), морају да делују у општем интересу, нису *представници* држава чланица, чињеница је да се државе тешко одлучују да остану без „свог“ комесара. Иако оснивачки уговор предвиђа смањивање броја комесара испод броја држава чланица, то се још увек није десило.

Такође, комесари нису представници ни политичких партија, односно, политичка припадност није формални критеријум одабира комесара. Међутим, увидом у расположиве биографије могуће је утврдити да је већина тренутних чланова Европске комисије била члан неке од политичких партија у својој земљи и имала политичку каријеру (Табела 3.). Оваква „партијска“ структура Комисије није међутим резултат европских избора него чињенице да комесаре предлажу представници влада држава чланица (Европски савет) који воде рачуна, између осталог, о политичком опредељењу будућих комесара.

Актуелни састав Комисије је доминантно на позицији десног центра с обзиром на то да се чак 14 комесара, укључујући и председника Јункера, може политички повезати са Европском народном партијом. Осим тога, 8 комесара има политичке везе са Социјалистима и демократама (Партија европских социјалиста) што је друга највећа група у Европском парламенту. Преостали комесари имају везе са либералима (*ALDE*) или конзервативцима. Дакле ради се о „коалицији“ најзначајних европартија са различитих страна политичког спектра које опет окупљају широку лепезу различитих политичких партија из држава чланица. Уколико се обрати пажња на политичку афилијацију комесара који су добили председничко и потпредседничка места у Комисији, видеће се да се у одабиру водило рачуна о равнотежи међу партијама. Наиме, Европска народна странка је добила председника и два потпредседника, социјалисти три потпредседника и *ALDE* једног. Наведене четири европартије које су заступљене у Комисији имају своје одговарајуће групе у Европском парламенту где заузимају прва четири места по броју посланика које окупљају (вид. Табелу 4.).

Може се закључити да иако формално Комисија није кабинет сачињен од партијских представника, фактичко практиковање консензуса међу државама чланицама ЕУ доводи до састава „европске владе“ у облику широке коалиције различитих политичких партија. Тај

састав је далеко од „минималне победничке коалиције“ или једностраначке извршне власти карактеристичне за већински, Вестминстерски модел.

Табела 3. Комисија Жан Клод Јункера (2014 -)⁷⁵

Члан	Политичка партија	Партијска групација у ЕП
Жан Клод Јункер (<i>Jean-Claude Juncker</i>), председник	<i>CSV - Chrëschtlech Sozial Vollekspartei</i> , Луксембург	Европска народна партија
Франс Тимерманс (<i>Frans Timmermans</i>), први потпредседник	<i>Partij van de Arbeid - Dutch Labour Party</i> , Холандија	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Федерика Могерини (<i>Federica Mogherini</i>), потпредседница	<i>Partito Democratico</i> , Италија ⁷⁶	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Кристалина Георгиева (<i>Kristalina Georgieva</i>), потпредседница	ГЕРБ, Бугарска	Европска народна партија
Андрус Ансип (<i>Andrus Ansip</i>), потпредседник	Реформска партија, Естонија ⁷⁷	Савез либерала и демократа за Европу, <i>ALDE</i>
Марош Шефчович (<i>Maroš Šefčovič</i>), потпредседник	Словачка	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)

⁷⁵ Подаци о комесарима доступни су у њиховим биографијама на: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en осим ако није другачије назначено. Подаци о структури партијских групација у Европском парламенту доступни су на: <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>, (Приступљено: 11.7.2016.)

⁷⁶ Camera dei deputati, „Mogherini Federica – PD“, Приступљено: 11.7.2016. http://leg16.camera.it/29?shadow_deputato=302831

⁷⁷ BBC News, „Estonia PM Ansip resigns - Europe's longest-serving PM“, последња промена 4.3.2014. <http://www.bbc.com/news/world-europe-26430899>

Валдис Добровскис (<i>Valdis Dombrovskis</i>), потпредседник	<i>Vienotība</i> , Партија јединства, Летонија	Европска народна партија
Јирки Катаинен (<i>Jyrki Katainen</i>), потпредседник	Национална коалициона партија, Финска	Европска народна партија
Гинтер Отингер (<i>Günther Oettinger</i>)	Хришћанско-демократска унија (<i>CDU</i>), Немачка	Европска народна партија
Јоханес Хан (<i>Johannes Hahn</i>)	Аустријска народна партија, Аустрија	Европска народна партија
Сесилиа Малстром (<i>Cecilia Malmström</i>)	<i>Folkpartiet</i> , Шведска либерална партија	Савез либерала и демократа за Европу, <i>ALDE</i>
Невен Мимица (<i>Neven Mimica</i>)	Социјалдемократска партија Хрватске	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Мигуел Ариас Кањете (<i>Miguel Arias Cañete</i>)	<i>Partido Popular</i> , Народна партија, Шпанија	Европска народна партија
Кармену Вела (<i>Karmenu Vella</i>)	<i>Partit Laburista</i> , Лабуристичка партија, Малта	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Витенис Андриукаитис (<i>Vytėnas Andriukaitis</i>)	<i>Lietuvos Socialdemokratų Partija</i> , Социјалдемократска партија, Литванија	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Димитрис Аврамопулос (<i>Dimitris Avramopoulos</i>)	Нова демократија, Грчка	Европска народна партија
Маријан Тисен (<i>Marianne Thyssen</i>)	Фламанска хришћанско- демократска партија, Белгија	Европска народна партија

Пјер Московићи (<i>Pierre Moscovici</i>)	<i>Parti Socialiste</i> , Социјалистичка партија	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Христос Стилианидес (<i>Christos Stylianides</i>)	<i>Dimokratikós Sinagermós</i> , <i>DISY</i> , Кипар	Европска народна партија
Фил Хоган (<i>Phil Hogan</i>)	<i>Fine Gael</i>	Европска народна партија
Џонатан Хил (<i>Jonathan Hill</i>)	Конзервативци, Уједињено Краљевство	Група европских конзервативаца и реформиста
Виолета Булц (<i>Violeta Bulc</i>)	Странка модерног центра, Словенија	Савез либерала и демократа за Европу, <i>ALDE</i>
Елзбиета Биенковска (<i>Elżbieta Bieńkowska</i>)	Грађанска платформа	Европска народна партија
Вјера Јурова (<i>Věra Jourová</i>)	<i>ANO 2011</i> , Чешка Република ⁷⁸	Савез либерала и демократа за Европу, <i>ALDE</i>
Тибор Наврачич (<i>Tibor Navracsics</i>)	<i>Fidesz</i> , Мађарска	Европска народна партија
Корина Крету (<i>Corina Crețu</i>)	Социјалдемократска партија, Румунија	Напредни савез социјалиста и демократа (Партија европских социјалиста)
Маргрет Вестагер (<i>Margrethe Vestager</i>)	Социјално-либерална партија, Данска	Савез либерала и демократа за Европу, <i>ALDE</i>
Карлуш Моедаш (<i>Carlos Moedas</i>)	Социјалдемократска партија, Португал	Европска народна партија

⁷⁸ Andrew Gardner, „Czechs choose Věra Jourová for European commissioner“, European Voice, последња промена 21.7.14., <http://www.politico.eu/article/vera-jourova-to-be-czech-republics-european-commissioner/>

Извор: European Commission. „The Commissioners“. Приступљено 1.3.2018.
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en.

Поред Комисије, уколико се анализира састав Европског савета и Савета видљиво да свака држава чланица има право на свог представника. Како се ради о члановима извршне власти у државама чланицама, чланови Савета и Европског савета по правилу су страначке личности. На позиције чланова својих влада дошли су управо захваљујући чланству у политичким партијама. Стога ће састав Савета и Европског савета мање-више прецизно одражавати тренутну политичку констелацију снага у државама чланицама. Партијска шареноликост је још израженија у Савету чији се састав, за разлику од Европског савета мења и у зависности од ресора односно теме која се разматра (финансије, пољопривреда, спољни послови, итд.). Савет дакле доноси одлуке кроз једну променљиву „широку коалицију“ различитих националних политичких партија, а затим и различитих европартија.

Примера ради, у фебруару 2018. године, у Европском савету било је девет чланова који су припадали Европској народној партији, пет чланова из Партије европских социјалиста, осам их је долазило из *ALDE*, док су само двојица долазила из европских конзервативаца, и један из уједињене левице (Табела 4.). Овакав политички састав Европског савета, међутим, нема везе са европским, него националним изборима. Осим шефова држава односно влада држава чланица ЕУ, Европски савет чине и председник Европске комисије (*EPP*) и председник Европског савета, док Високи представник за спољну политику и безбедност учествује у његовом раду.

Табела 4. Састав Европског савета (фебруар 2018. године)

Држава	Премијер/председник	Политичка партија	Европартија
Белгија	<i>MICHEL Charles</i>	Реформистичка партија Белгије	<i>ALDE</i>
Бугарска	<i>BORISSOV Boyko</i>	ГЕРБ	<i>EPP</i>
Чешка	<i>Mr BABIŠ Andrej</i>	<i>ANO</i>	<i>ALDE</i>
Данска	<i>LØKKE RASMUSSEN Lars</i>	<i>VENSTRE</i> , либерална	<i>ALDE</i>

Немачка	<i>MERKEL Angela</i>	Хришћанско-демократска унија	<i>EPP</i>
Естонија	<i>RATAS Jüri</i>	Партија центра	<i>ALDE</i>
Ирска	<i>VARADKAR Leo</i>	Fine Gael	<i>EPP</i>
Грчка	<i>TSIPRAS Alexis</i>	Сириза	Европска левица/ Европка уједињена левица – Нордијска зелена левица
Шпанија	<i>RAJOY BREY Mariano</i>	Народна партија	<i>EPP</i>
Француска	<i>MACRON Emmanuel</i>	<i>En Marche!</i>	/
Хрватска	<i>PLENKOVIĆ Andrej</i>	ХДЗ	<i>EPP</i>
Италија	<i>GENTILONI Paolo</i>	Демократска странка	<i>PES</i>
Кипар	<i>ANASTASIADES Nicos</i>	<i>Democratic Rally</i>	<i>EPP</i>
Летонија	<i>KUČINSKIS Māris</i>	<i>Liepāja Party</i>	/
Литванија	<i>GRYBAUSKAITĖ Dalia</i>	Независна	/
Луксембург	<i>BETTEL Xavier</i>	Демократска странка	<i>ALDE</i>
Мађарска	<i>ORBÁN Viktor</i>	<i>Fidesz</i>	<i>EPP</i>
Малта	<i>MUSCAT Joseph</i>	Лабуристичка	<i>PES</i>
Холандија	<i>RUTTE Mark</i>	Народна партија за слободу и демократију	<i>ALDE</i>
Аустрија	<i>KURZ Sebastian</i>	Аустријска народна партија	<i>EPP</i>
Пољска	<i>MORAWIECKI Mateusz</i>	Право и правда	Европски конзервативци и реформисти
Португалија	<i>COSTA António</i>	Социјалистичка партија	<i>PES</i>

Извор: „EU Who is Who: the official directory of the European Union“, приступљено 1.3.2018.

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=264075&lang=en>

Оно што треба нагласити јесте да се и у случају Савета (и Европског савета) и Комисије ради о „коалицији“ састављеној по националном кључу, односно да је један од критеријума избора био припадност држави чланици (сегменту у консоцијацији). У случају Савета, за разлику од Комисије, тај критеријум је још израженији јер његови чланови заиста и представљају интересе државе из које долазе. Комисија би требало да је независан орган од држава чланица, међутим, о репрезентативности држава чланица (сегмената) се итекако води рачуна. Ова репрезентативност је, и даље, гарантована оснивачким уговором иако постоји могућност смањивања броја комесара. Политичка репрезентативност, односно заступљеност политичких партија, је нешто за шта се у последње време, посебно од усвајања Уговора из Лисабона, води борба између Европског савета и Европског парламента. Док Европски савет настоји да очува своје право да именује председника Комисије и комесаре према сопственом нахођењу, Европски парламент осмишљава начине како да Комисија боље одражава политички однос снага исказан на европским изборима. Да ово неће бити лако решиво питање, говори на пример искуство Белгије, где је белгијски члан Комисије важан део партијског плена који улази у расподелу политичких функција међу владајућим партијама.

Друга разлика између већинског и консенсуалног модела демократије коју наводи Леипхарт тиче се равнотеже извршне и законодавне власти. У Европској унији је овај однос нешто компликованији јер и извршну и законодавну власт обавља више органа, а исто тако, један од органа, Савет ЕУ, обавља истовремено извршне и законодавне функције. Имајући то у виду, као и чињеницу да је Савет а не Европски парламент тај који доноси највећи број законодавних аката (ЕП понекад учествује само давањем мишљења), на први поглед изгледа да је извршна власт, посебно власт Савета, у Европској унији доминантна. Међутим, надлежности органа ЕУ и њихови међусобни односи прецизно су дефинисани оснивачким уговорима, али и додатно појашњени кроз праксу Европског суда правде. Тај однос подразумева да све институције морају деловати искључиво у оквиру својих надлежности и да ниједна институција не може да угрози надлежности других, што је потврђено кроз начело институционалне равнотеже (енг. *institutional balance*) које је Суд

правде, тумачећи право ЕУ, дефинисао кроз неколико својих случајева.⁷⁹ Међусобна независност Савета и Парламента обезбеђена је и тиме што нити једна од ових институција не може да утиче на избор нити на опозив/распуштање оне друге.

Са друге стране, међусобни однос Европског парламента и Комисије уређен је налик парламентарним системима, и ту су успостављени одређени механизми контроле. Најпре, дужина мадата Комисије и Европског парламента је изједначена, траје пет година, а избор Комисије се врши након одржаних избора за Европски парламент. Затим, Европски парламент гласа за номинованог председника Комисије којег Европски савет предлаже водећи рачуна о последњим резултатима избора за ЕП. Осим тога, ЕП може да одобри и опозове Комисију у целини, посланици могу да саслушавају кандидате за комесаре, да постављају питања и разматрају извештаје Комисије или формирају анкетне одборе да истраже поједина питања.

Према оснивачком уговору ЕУ, остале чланове Комисије (осим председника) предлажу државе чланице ЕУ посредством Савета (и у консултацијама са номинованим председником Комисије). На тај начин, састав Комисије, осим председника, не мора да има никакве везе са политичком већином у Европском парламенту. Осим ако не постоје разлози попут озбиљног кршења правила од стране комесара, Комисија не мора да страхује да ће изгубити поверење у Парламенту, на пример, због губљења политичке већине која је подржава. Једини пут када се Комисија нашла пред претњом опозива било је 1999. године за време Сантерове Комисије. Комисија је, након што је било јасно да Парламент има потребну већину да изгласа неповерење, сама поднела оставку.⁸⁰ Досадашње искуство говори да је Комисија једна стабилна „влада“ којој готово никад не прети опозив. Овај фактор може да утиче на умањење предизборне конкуренције на европском нивоу, слично ефекту који у Швајцарској има постојање „чаробне формуле“ (видети даље у тексту). Са друге стране, ни мандат Европског парламента не зависи од трајања мандата Комисије.

⁷⁹ Случајеви „Meroni“ из 1958. године, „Commitology“ из 1987. године, „Chernobyl“ из 1988. године, само су неки од случајева вођених пред Европским судом правде, кључних за дефинисање међусобног односа међу институцијама ЕУ. Од њих је нарочите користи имао Европски парламент коме су призната одређена права, какво је, на пример, право да покрене тужбе за поништај аката других институција.

⁸⁰ Вид. Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, 74-75.

Да ли ће Комисији бити ускраћено поверење, дакле, не зависи од одржавања политичке подршке актуелне већине у Европском парламенту јер Комисија није ни проистекла из такве већине. У Европском парламенту, заправо и нема сталне „владајуће“ већине него се формирају привремене „коалиције“, формиране за свако појединачно питање. За важнија питања, међутим, за која је потребна апсолутна већина у ЕП, формира се најчешће „велика коалиција“ састављена од две највеће партијске групе – Европске народне партије и Напредног савеза социјалиста и демократа. Зато су решења тих најважнијих питања често предмет компромиса ових партија, а не њиховог међусобног такмичења и принципа да „победник односи све“.

Трећа одлика консенсуалног модела јесте да је погодан за развој вишестраначког партијског система. Већ је у претходној анализи приказано да се ово вишестраначје у Европској унији рефлектује и на састав њених извршних органа, а на овом месту ће бити још речи о одликама партијског система ЕУ уопште.

На европском нивоу постоји више нивоа партијског организовања. Најпре, у државама чланицама Европске уније организују се националне политичке партије које се такмиче унутар националних граница али и на изборима за Европски парламент.⁸¹ Број партија у свим државама чланицама Европске уније је велики, па чак и када се узму у обзир само оне које се кандидују на изборима за Европски парламент и освоје места у њему. Националне партије се на европском нивоу удружују у такозване европартије или европске партијске федерације које репрезентују најважније политичке или партијске фамилије (западне) Европе. Слично швајцарским политичким партијама које су скупине кантоналних партија, европартије су лабави политички савези националних партија.⁸² Унутар Европског парламента европартије формирају одговарајуће политичке односно партијске групе. У

⁸¹ Под појмом „националне“ партије се не подразумеју партије са одређеним националним или националистичким програмом, нити партије националних мањина. Термин се користи да означи партије које се организују и делују превасходно на нивоу држава чланица за разлику од такозваних европартија које представљају удружења националних партија на нивоу Европе.

⁸² Вид. Аренд Лајпхарт, *Модел демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, 99, и Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, 89-93.

тренутном сазиву Европског парламента (2014-2019) постоји седам таквих група, док око 50 посланика од укупно 751 није сврстано у партијске групе (Табела 5.).

Овако фрагментиран партијски систем има своје упориште у плуралном карактеру европског друштва које је осим по националним границама издељено по многим другим основама (верском, језичком, друштвено-економском и сл.). Поред ових, традиционалних друштвених раскола, партијски систем ЕУ карактерише и подела на критичаре и подржаваоце европске интеграције. Националне, па и европартије се међусобно позиционирају на скали чији су супротни полови обележени ознаком „за више или мање Европе“. Уобичајено, проевропски се оријентишу умерене партије са обе стране политичког спектра. Са друге стране, најоштрији критичари Европске уније у Европском парламенту тренутно су посланици који нису сврстани у партијске групе и припадају махом оним националним партијама које су на екстремним половима политичког спектра (нпр. Национални фронт из Француске, Златна зора из Грчке или Северна лига из Италије).

Једна од разлика између већинског и консензус модела о којој Леипхарт пише у својим ранијим радовима, чини се нарочито значајна за изучавање политизације. Ради се о разлици између једнодимензионалног и вишедимензионалног партијског система. У поменутом издању *Модела демократије*, Леипхарт ово разликовање не узима као посебну карактеристику већинских и консенсуалних модела, него је разматра у оквиру једне од група разликовања – двостраначких и вишестраначких система. Наиме, у једнодимензионалном, карактеристичном за већинске демократије, две највеће партије се разликују само по једној димензији: социо-економској. За разлику од тога, консензус демократије карактерише разликовање међу бројним партијама по више димензија: осим лево-десно димензије, ту су још и религијска, културно-етничка, урбано-рурална, подршке режиму, спољнополитичка и постматеријалистичка димензија. Свакако, ове димензије су одраз друштвених подела унутар једног система, а у подељеним друштвима оне нарочито долазе до изражаја. У Европској унији, такође, постоје све ове димензије које у овом хибридном систему задобијају посебне карактеристике.

Фрагментарности партијског система погодује и децентрализована структура Европске уније, али и установљен изборни систем за изборе за Европски парламент који карактерише само минимум дефинисаних заједничких правила, међу којима је и пропорционални начин избора посланика. Како је већ поменуто, избори за Европски

парламент су чврсто везани за национална правила и изборну администрацију. На изборима за ЕП у свакој држави се кандидују домаће политичке странке што спречава транснационализацију процеса и политичког надметања. Иако оснивачки уговор још од 1958. године (данас чл. 223 УФЕУ) предвиђа установљавање јединственог изборног поступка за изборе за Европски парламент, то се никада није остварило. Европски парламент је након последњих избора интензивирао рад на предлозима у овом погледу, али изгледа да државе чланице нису биле способне да постигну компромис ни по једној тачки тог предлога иако је ЕП уместо јединственог поступка предложио само заједничка начела.⁸³

Пропорционално представљање би била четврта карактеристика Леипхартовог консенсуалног модела која га удаљава од већинског и који омогућава и малим партијама да дођу до посланичких места. Избори за Европски парламент одржавају се у свим државама чланицама према пропорционалном систему уз изборни праг од највише 5%. Заједничко је правило и оно о инкомпатибилности националног и европског посланичког мандата. Остала правила, међу којима су она о изборним јединицама, обавезности гласања, условима за остваривање активног и пасивног бирачког права, дефинишу државе чланице свака појединачно. Пропорционално представљање, међутим, нарушено је донекле правилом о неједнаком тј. диспропорционалном броју посланика који долази из сваке од држава чланица. То значи да један посланик из већих држава чланица представља више грађана него један посланик из мањих држава чланица.

Осим пропорционалног изборног система, о пропорционалном представљању се води рачуна и у другим органима, телима и администрацији ЕУ. Комитет региона и Економски и социјални комитет имају одређен неједнак број представника из сваке државе чланице чији се број утврђује сходно вечичини сваке државе, иако се не ради о прецизној пропорцији. Осим тога, у Комитету региона се води рачуна и о равномерној географској, политичкој, па и родној заступљености. Одбори у Европском парламенту се попуњавају по пропорционалном принципу. Када је реч о администрацији ЕУ, неформални систем националних квота је посебно дошао у фокус после проширења Уније из 2004., 2007. и 2013. када је администрацију институција ЕУ требало попунити држављанима нових држава, због

⁸³ Вид. European Parliament. „Union of Democratic Change: Reform of the electoral law of the EU“. 20.2.2018. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-eu>.

чега су промењене и неке процедуре ангажовања нових запослених.⁸⁴ Неке службе, имају изричит захтев заступљености националних службеника, попут Европске службе спољних послова, или Комитета сталних представника.

Табела 5. Партијске групе у Европском парламенту (2014-2019)

Партијска група	Број посланика
<i>EPP</i> – Група Европске народне партије (Демохришћани)	221
<i>S&D</i> – Група напредног савеза социјалиста и демократа у Европском парламенту	191
<i>ECR</i> – Европски конзервативци и реформисти	
<i>ALDE</i> – Савез либерала и демократа за Европу	67
<i>GUE/NGL</i> – Европска уједињена левица/Нордијска зелена левица	52
<i>Greens/EFA</i> – Зелени/ Европски слободни савез	50
<i>EFDD</i> – Група Европа слободе и непосредне демократије	48
Посланици који не припадају ниједној групи	52

Извор: Европски парламент⁸⁵

Пета карактеристика консенсуалног система јесте та што погодује развоју кооперативног или корпоративног система интересног представљања насупрот плуралистичком. Корпоративни систем одликује институционализован дијалог између представника власти и организованих друштвених група (нпр. послодаваца и запослених у класичној форми трипартитних односа) који до прихватљивих решења долазе путем договарања. За разлику од плуралистичког модела који претпоставља да интересне групе врше притисак на институције или лобирају „споља“, у корпоративном моделу, интересне групе су део система одлучивања. Леипхарт наводи „четири кључне компоненте помоћу којих се може препознати корпоративизам“, а то су: постојање (1) релативно великих и

⁸⁴ Вид. на пример, EURACTIV, „EU institutions preparing staff nationality quotas,“ последња промена 24.6.2016. <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/eu-institutions-preparing-staff-nationality-quotas/>.

⁸⁵ European Parliament, „Results of the 2014 European elections“, приступљено: 3.3.2017. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>.

релативно малобројних интересних група (2) организованих у водеће националне организације које се (3) редовно консултују међусобно и са владом ради постизања (4) обавезујућих споразума.⁸⁶ Поред тога, овај аутор наводи и једну важну одлику корпоративизма коју је уочио Каценштајн (*Peter J. Katzenstein*) – „идеологију друштвеног заједништва“ и одсуство става да „победник добија све“.⁸⁷

У Европској унији су приметни елементи корпоративног модела, посебно у области социјалне политике у којој представници организованих послодаваца и запослених учествују у обликовању неких аспеката ове политике пре свега кроз институционализоване преговоре са Комисијом. Међу ауторима, међутим, нема сагласности да је у Европској унији заступљен корпоративни модел. Волфганг Штрек (*Wolfgang Streeck*) објашњава да су организације које учествују у такозваном „социјалном дијалогу“ искључене из других „фундаменталних одлука које данас преобликују европску политичку економију“.⁸⁸ Осим тога, према мишљењу Штрека, након Уговора из Мастрихта, Европска унија је промовисала либерализацију европске економије, политику стриктне фискалне штедње што је поставило ограничења националним државама благостања, док је „друга Делорова Комисија направила заокрет ка економским политикама понуде, увођењу монетарне уније...“.⁸⁹

Герда Фалкнер (*Gerda Falkner*) најпре наводи Шмитерову дефиницију корпоративног модела: „процес корпоративног креирања политика се описује као облик формирања јавне политике у којем се формално одабрана интересна удружења инкорпоришу у процес ауторитативног доношења и спровођења одлука. Као такве, држава их званично признаје не само као интересне посреднике него као партнере ко-одговорне у управљању и друштвеном усмеравању“.⁹⁰ Фалкнерова затим тврди да разлике међу ауторима поводом приписивања корпоративних одлика Европској унији проистичу из

⁸⁶ Аренд Лајпхарт, *Модел демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, *op.cit.*, 191-192.

⁸⁷ *Ibid.* 192.

⁸⁸ Wolfgang Streeck, “The study of organized interests: before ‘The Century’ and after”, in *The diversity of democracy: corporatism, social order and political conflict*, eds. Colin Crouch and Wolfgang Streeck, 3-45 (Cheltenham: Edward Elgar, 2006), 23.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Gerda Falkner, „Collective participation in the European Union: the ‘Euro corporatism’ debate“, in Colin Crouch and Wolfgang Streeck, *The diversity of democracy: corporatism, social order and political conflict*, 224.

различитог одређења појма корпоративизма. Она објашњава да недостатак кејнзијанске економике потражње не сврстава систем у не-корпоративне. Тај закључак изводи користећи се приступом који одвојено посматра карактеристике система креирања политика (начина или процеса креирања политика) од карактеристика његовог исхода (односно самих политика).

Осим тога, према овој ауторки постоје и различити нивои посматрања корпоративизма. За разлику од макро нивоа који посматра целокупан политички систем, постоји и мезо и микро ниво, на примеру једног сектора индустрије или политике, или пак појединачног предузећа. Тако, корпоративизам у Европској унији може да се посматра кроз корпоративистичке заједнице унутар појединачних јавних политика (енг. *corporatist policy communities*) пре него као модел који обухвата цео систем.⁹¹ Фалкнерова након што утврђује да у Унији није заступљена такозвана трећа генерација корпоративизма (нео-корпоративизам) који је био карактеристичан за демократске државе западне Европе у послератном периоду, анализира елементе четврте генерације корпоративизма на примеру социјалне политике ЕУ. Њен закључак је да на нивоу појединачних политика постоје примери корпоративистичке сарадње, међутим, оно представља само један модел управљања међу многим другим који су заступљени у ЕУ. Ова ауторка је на трагу закључка који изводи и Леипхарт када каже да „чист плурализам и чист корпоративизам су ретки и већина демократија се налази негде између ова два чиста облика“.⁹²

Осим трипартитног дијалога приликом креирања социјалне политике у Европској унији, још једна форма институционализације консултовања организованих интереса јесте деловање Економског и социјалног комитета (ЕКОСОК) који је у чл. 300. Уговора о функционисању ЕУ (2009) дефинисан као саветодавно тело. Сачињен од представника организација послодаваца, запослених и других представника цивилног друштва посебно у социоекономској, грађанској, професионалној и културној области, Комитет је тело које је обавезно консултовати приликом усвајања прописа у уговором дефинисаним областима. На тај начин су, осим у социјалној политици, организовани интереси формално укључени у одлучивање у доменима као што су организација тржишта у области пољопривреде,

⁹¹ *Ibid.*, p. 223-226.

⁹² Аренд Лајпхарт, *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, *op.cit.*, 192.

слобода кретања радника, оснивања предузећа, либерализација услуга или саобраћајна политика.

И поред приметних елемената нео-корпоративизма, у Европској унији је заступљена и плуралистичка форма лобирања где појединачне интересне групе, најчешће представници пословних интереса лобирају на један више компетитиван начин. Међутим, Комисија је фазу иницирања законодавних аката „проширила“ тако да она заправо подразумева један широк консултативни процес на тај начин ублажавајући плуралистичку форму заступања интереса. На консултације се, поред индивидуалних великих фирми, позивају представници слабије заступљених интереса што омогућава уравнотеженије учешће у формулисању политика, а Комисији осим стручних информација пружа увид у проблеме одређене гране, заједнице и сл. Осим што одржава контакте са интересним групама, Комисија многе и финансира, али и подстиче њихову транснационалну сарадњу и удруживање (укрупњавање).

Како би се донекле уредила област лобирања и увећала транспарентност у овај процес, Комисија и Парламент су 2011. постигли договор о формирању заједничког Регистра транспарентности. У овај регистар би требало да се упишу све организације и појединци који настоје да на неки начин учествују у креирање јавних политика у ЕУ. У јуну 2017. године у Регистру транспарентности је било око 11300 уписаних организација и појединаца међу којима је најбројнија била група трговинских, пословних и професионалних удружења, компанија и синдиката (готово половина уписаних).⁹³ За сада на добровољној бази, упис у регистар би могао да постане обавезан уколико се у наредном периоду пронађе правни основ у оснивачком уговору и донесе одговарајућа одлука у институцијама ЕУ. Ово чвршће институционализовање процеса лобирања ублажава класичну форму плуралистичког модела и приближава га кооперативном.

Преосталих пет карактеристика консесуалних модела такође је могуће препознати у политичком систему Европске уније у одређеној мери. Она несумњиво представља изразито децентрализован систем управљања са јаким елементима федерализма, иако се тај процес кретао у смеру ка све више централизације. У Европској унији постоји неколико нивоа

⁹³ European Commission, „Transparency Register“, последња промена 26.3.2018. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>.

власти, а о њој се често говори као о систему управљања на више нивоа. Подела надлежности између два најуочљивија нивоа – наднационалног и националног – утврђена је у неколико категорија и области: искључиве надлежности Уније, подељене надлежности између ЕУ и држава чланица, координација политика међу државама чланицама (економска и политика запошљавања), надлежност Уније у области Заједничке спољне и безбедносне политике, као и надлежност подршке, координације и допуњавања деловања држава чланица у одређеним областима.⁹⁴ Зависно од унутрашњег уређења сваке од држава чланица, степена и облика децентрализације, може бити још нижих нивоа власти – федералних јединица, региона, аутономних покрајина и сл. У сваком случају, када је у питању политички систем Европске уније нема сумње да се не може говорити о концентрацији власти у једном центру.

Законодавна власт оличена у деловању Савета и Европског парламента, посебно од Уговора из Лисабона, све више наликује дводомном систему који настоји да репрезентује како грађане, тако и државе чланице. Ова двојност препозната је и у Уговору из Лисабона у већ поменутих одредбама о представничкој демократији, али и у проширењу броја области у којима се користи редован законодавни поступак (саодлучивање) који подразумева да оба дома морају да се сагласе да би законски акт био усвојен. Такође, у процесу усвајања буџета Европске уније, Европски парламент је постепено добио равноправну улогу са Саветом. Необичност дводомности законодавног тела Европске уније произилази из четири његове карактеристике: (1) чињенице да су два дома формално два различита органа, (2) од којих „горњи дом“ – Савет – обавља и послове извршне гране власти на нивоу ЕУ, али и (3) доноси прописе у областима у којима „доњи дом“ – Парламент – нема надлежности, као и (4) по саставу „горњег дома“ којег чине представници извршне гране власти држава чланица ЕУ (министри влада). Према овој последњој карактеристици, Савет ЕУ подсећа на немачки горњи дом – Бундесрат.

Ригидност „устава“ Европске уније очитава се у захтеву за ратификацијом измена оснивачких уговора у свакој од држава чланица, при чему у неким од њих долази и до референдумског изјашњавања. Осим ратификације, и сам поступак измене одредби

⁹⁴ Вид. чл. 2 Уговора о Европској унији. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C 306/01).

оснивачког уговора није једноставан имајући у виду да све државе чланице морају најпре да постигну консензус око потребе да се уговор мења, а затим и да се сагласе о свим предложеним изменама. Тек Уговор из Лисабона, предвидео је једну процедуру поједностављене измене уговора, међутим, само за одређен узак круг одредби.

Европски суд правде има надлежност да оцењује „уставност“ и законитост аката ЕУ, али и усклађеност националних прописа са правом ЕУ у различитим поступцима који се пред њим могу водити и које могу покретати различити субјекти.

На крају, независност Европске централне банке (ЕЦБ) је вероватно најмање спорна карактеристика од свих претходно анализираних. Функционисање, структура, циљеви, задаци, статус правног лица ЕЦБ, као и гаранције независности Европског система централних банака и Европске централне банке дефинисани су највишим правним актом – оснивачким уговором, посебно одредбама о монетарној унији (Наслов VIII, Поглавље 2, УФЕУ) и Протоколом бр. 4 о Статуу Европског система централних банака и Европске централне банке.

Може се закључити да иако Европска унија не представља идеалнотипски модел консенсуалне или консоцијативне демократије, нити државни облик такве демократије, она садржи многе њихове елементе. На континууму између идеалнотипског модела консенсуалне и већинске демократије, Унија дефинитивно стоји ближе овој првој. У сваком случају, може се рећи да припада групи „не-већинских“ или „анти-већинских“ демократија. Циљ овог рада је да допринесе бољем разумевању начина на који такви консоцијативни или консенсуални елементи утичу или могу утицати на процес политизације у једном политичком систему, па и процес политизације у Европској унији.

Међутим, одржавање консензуса и уопште компромисне културе приликом креирања и спровођења политика унутар Европске уније није без сопствених проблема. Они су посебно уочљиви када се одлучује кроз међувладин метод који настоји да обезбеди формалну једнакост држава чланица. Поменути модалитет рада суочава се са изазовом изразите и растуће хетерогености Европске уније која је посебно интензивирана са последњим проширењима на земље ЦИЕ. Оваква хетерогеност дакле представља можда највећу тешкоћу у одржавању елемената консоцијативног модела што може да звучи помало контрадикторно. Разлог томе је што консоцијативни модели и обитавају у плуралним и дубоко подељеним друштвима, за која је Аренд Леипхарт (Arend Lijphart)

управо „преписао“ овакав модел као најбољу терапију.⁹⁵ Међутим, ниједна данашња консоцијативна/консенсусална демократија се не суочава са степеном плуралности какав постоји у Европској унији и какав може оптерећивати и успоравати функционисање по консоцијативном моделу.

То међутим не значи аутоматски да би већински модел био адекватан лек у једном дубоко подељеном друштву какво је европско. Како ће се видети из искуства Швајцарске, чији је степен хомогености већи него у Европској унији, продубљена поларизација која доприноси фактичком већинском поношању политичких партија (усвајање одлука уз тесне већине, већа партијска конкуренција...) доводи у питање функционисање система иначе устројеног по консенсуалним правилима и пракси.

⁹⁵ Вид. Аренд Лајпхарт, *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*.

III ИСКУСТВА ПОЛИТИЗАЦИЈЕ У СЛОЖЕНИМ ПОЛИТИЧКИМ СИСТЕМИМА КОНСЕНСУАЛНОГ ТИПА

Наредни део рада посвећен је анализирању искустава политизације у савременим консоцијативним односно консенсуалним демократијама државног типа у Европи – Швајцарској и Белгији, а затим и у Европској унији. Осим што се ради о консенсуалним демократијама, ради се о сложеним заједницама и системима, издељеним по многим основама, са комплексном структуром и уређењем. У сва три случаја се ради о федералним системима, мултиетничким, плуралистичким друштвима. Основна претпоставка овог рада је да таква сложеност и посебно њихово консоцијативно устројство имају утицај на процесе политизације. Стога се најпре излажу историјски чиниоци који су довели до актуелног институционално-политичког стања у свакој од држава, представља структурни, друштвени и политички контекст у којем се одиграва процес политизације, а затим анализирају и одабрани случајеви политизације у свакој од држава и у Европској унији.

Како је Европска унија ентитет хибридног карактера, аналогија са федерацијама националног типа мора бити учињена уз изванредан опрез. Варијабле које су одређене карактеристикама Европске уније као међународне творевине морају се узети у обзир, односно контролисати. У изучавању политизације, међутим, најсличније моделе би било погрешно тражити у некој од међународних организација с обзиром на то да се сличан степен политизације у њима тешко може пронаћи.

1. Политизација у сложеним државним консенсуалним системима: случајеви Швајцарске и Белгије

1.1 Швајцарска консоцијација, „coming-together“ федерализам и непосредна демократија

Члан 1. Устава из 1999. (ревиз. 2014. године) дефинише Швајцарску као конфедерацију народа и 26 кантона изражавајући реалност значајне аутономије кантона у односу на централни ниво власти. Кантони имају своје уставе који морају бити у складу са федералним законодавством. Конфедерација гарантује уставе кантона и штити њихове

уставне поретке. Међу кантонима, шест кантона је имало статус тзв. полукантона који и данас подразумева да они имају нешто другачија права у појединим стварима, као што је пола гласа приликом измене федералног устава или један уместо два представника у горњем дому (Већу кантона) Савезне скупштине. Све друге надлежности, једнаке су за кантоне и полукантоне.

Слично Европској унији, у Швајцарској је заступљен тзв. кооперативни федерализам где дефинисање и спровођење јавних политика у већем броју области није стриктно одвојено по нивоима власти, већ федералне законе у великој мери имплементирају и администрирају кантони. Члан 46. Устава налаже да кантони спроводе федералне законе у складу са федералним Уставом и законодавством. Устав дефинише принципе алокације и извршавања задатака међу којима је и онај који налаже да „конфедерација предузима само оне задатке које кантони нису у стању да обављају или који захтевају униформно регулисање конфедерације“.⁹⁶

Швајцарско искуство федерализма се може описати као „*coming-together*“ федерализам имајући у виду да су претходно аутономне јединице сопственом вољом одлучиле да формирају нови ентитет.⁹⁷ Након претходног конфедералног искуства (и кратког унитарног за време Наполеона), године 1848. први швајцарски устав установљава државу са slabим центром и главнином политичке моћи у кантонима. Овај устав био је резултат компромиса између либерала (Радикала), који су тежили уједињењу, и католичких кантона који су настојали да задрже што већу аутономију. После неколико покушаја реформи устава, наредни је донет 1874. године али, поред тога што је увео економске и трговинске слободе и опциони референдум, није значајно променио односе различитих нивоа власти. Међутим, опциони референдум и касније уведена народна иницијатива (уставном ревизијом 1891. године), служили су конзервативним католичким кантонима као брана од централизације коју су промовисали Радикали. Начин да се конзервативци

⁹⁶ Чл. 43а.1 Устава Швајцарске. Доступно преко: [Constitute](https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en), приступљено: 30.3.2017. https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en

⁹⁷ У својој анализи Европске уније, проф. Самарџић користи концепт принципа асоцијативности да опише слично добровољно удруживање држава чланица Европске заједнице/Европске уније у ову наднационалну заједницу. Вид. Слободан Самарџић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице* (Београд: Институт за Европске студије, 1998).

задовоље и одврате од честе употребе референдума, био је њихово укључивање у вршење власти на федералном нивоу.⁹⁸

У наредних готово век и по, Швајцарска се кретала у правцу постепене централизације праћене увек тешким процесом преговора и политичких борби заговорника централизације и кантоналне аутономије. И поред тежњи за централизацијом, актуелни Устав из 1999. године је дефинише као конфедерацију народа и кантона (чл.1.), а у члану 3. установљава сувереност кантона у мери у којој је та сувереност ограничена федералним Уставом.

1.1.1 Организација власти на федералном нивоу

Савезни органи власти извршне и законодавне гране устројени су тако да одсликавају карактер федерације коју чине народ и кантони. Савезна скупштина нарочито изражава ову двојност представљања кроз своја два дома: Национално веће (доњи дом) који је представништво грађана и Веће кантона (или држава, горњи дом) – који је представништво кантона. Ипак, кантони не делегирају представнике кантоналних власти у Веће кантона, него су дужни да организују изборе унутар својих територија за овај дом. Док национално веће чини 200 представника, у Веће кантона улазе по два представника сваког кантона, односно по један представник из шест полукантона, тако да га чини 46 чланова.⁹⁹

Иако је Устав дефинише као највишу власт у земљи, Савезна скупштина у Швајцарској је у поређењу са парламентарима неких других парламентарних демократија ограничена у свом деловању како формалним правилима, тако и неформалним праксама и процесима. Прво, иако Скупштина именује чланове савезне владе, она владу не може позвати на одговорност. Дакле, ради се о систему који није чист парламентарни. Такође, није предвиђено ни распуштање Скупштине. Друго, законодавни акти које скупштина доноси могу бити оборени на референдуму, што према искуству Швајцарске није необичан

⁹⁸ Криси и Трешел наводе да је до наредне, делимичне ревизије устава 1891. године опциони референдум коришћен деветнаест пута да би се оспорио неки федерални закон, од чега је две трећине било успешно. Први представник католика је стога укључен у Савезно веће у време поменуте уставне ревизије. Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, 4-5.

⁹⁹ Устав Швајцарске у члану 150.2 дефинише да ће кантони *Obwalden*, *Nidwalden*, *Basel-Stadt*, *Basel-Landschaft*, *Appenzell Ausserrhoden* and *Appenzell Innerrhoden* имати по једног, а остали кантони по два представника.

случај, односно, могућност је која је често коришћена у пракси. Треће, швајцарски модел консензуса и култура компромиса довели су до тога да је у процесу креирања политика предпарламентарна фаза одлучивања (иницирање и предлагање прописа) постала изузетно важна арена за постизање политичких договора међу бројним актерима, од којих политичке партије нису увек биле најважније (о томе више даље у тексту). Коначно, у новије време, процеси глобализације и посебно, европеизације доводе до тога да се извршна грана власти, тачније Савезно веће, намеће као утицајнији орган који преговара међународне споразуме, а затим и иницира усклађивање прописа са оним из Европске уније.

Савезна влада (Савезно веће) сачињена је према систему конкордата и тзв. „чаробној формули“ установљеној 1959. године и донекле измењеној после 2003. године. Чаробна формула подразумевала је да три тада највеће партије имају по два представника, а четврта мања – једног (2:2:2:1) што је одсликавало и однос снага у скупштини. До 2003. године, по два представника су имали радикали, социјалдемократе и демохришћани, док су после 2003. године и јачања Швајцарске народне странке (*SVP*) два места припала управо овој партији на рачун демохришћана који су од тада представљени с једним чланом. Године 2008. долази до даљег редефинисања „чаробне формуле“ када су два члана Швајцарске народне странке прешла у новоформирану Конзервативно-демократску странку, од којих је један годину дана касније ступио с дужности а његово место заузео опет представник *SVP*. Тренутни састав Савезне владе, након последњих избора, опет је сачињен према формули „2:2:2:1“ и чине је по два представника *SVP*, социјалиста (*SP*) и либерала/радикала (*FDP*), као и један представник демохришћана (*CVP*). Унапред извесна структура федералне извршне власти утицала је на слабу конкуренцију унутар партијског система, али и на његову релативну стабилност на федералном нивоу.

Сваког од седам чланова Савезног већа бира Савезна скупштина крећући се у постављеним оквирима који диктирају не само одређену партијску заступљеност у влади, него и религијску, географску и језичку. Устав из 1999. године налаже адекватну регионалну и језичку заступљеност у Савезном већу, али не дефинише прецизно шта та заступљеност подразумева. Неписано правило које је важило више од једног века јесте да су у Савезно веће улазила бар два представника кантона у којем се говори француски, као и један из кантона где се говори италијански. Такође, до Устава из 1999. године није било могуће да из истог кантона буде више од једног представника. Ова равнотежа је помало

нарушена у последњој деценији, тако да у тренутни састав Савезног већа (јул 2017. године) улазе два члана из Берна, а такође нису заступљени чланови из кантона у којим се говори италијанским језиком. Осим тога, у Савезном већу морају бити заступљени припадници и католичке и протестантске вере, уобичајено три члана долазе из три највећа кантона, а у новије време води се рачуна и о заступљености жена.

Због тога што се у Скупштини о сваком појединачном члану владе воде понекад компликовани преговори како би се достигли сви ови критеријуми, честа је пракса да поједини њени чланови остају на тој позицији и по више узастопних мандата. Такође, видели смо да савезна скупштина не изгласава неповерење влади. Узевши све наведено у обзир, иако су њени чланови изабрани од стране скупштине по партијском кључу, влада ужива одређену самосталност у раду у односу на политичке партије у Скупштини. Влади је тако обезбеђена сталност, односно, стабилност што је још један од фактора утицаја на смањену политичку конкуренцију. На смањену конкуренцију утиче и изражена култура налажења компромиса, процес социјализације међу малобројним члановима владе који на својим позицијама остају релативно дуго, као и колективна природа овог извршног тела чијих одлука се морају придржавати сви чланови без обзира како су за њих гласали. Како ће се показати, међутим, низак ниво партијске конкуренције је важио све до почетка јачања *SVP*.

1.1.2 Друштвене основе швајцарске политике

У Швајцарској постоји неколико линија друштвених подела које су међусобно изукрштане. У њених 26 кантона живи становништво које говори три језика (немачки, француски и италијански) као и једна мања заједница која говори романски. Осим језичке, некада доминантна друштвена подела у Швајцарској била је религијска, која је делила Швајцарце на католике и протестанте. У кантонима где су живели и једни и други, најчешће су међусобне конфликте решавали паритетном заступљеношћу тј. установљавањем институционалних израза консензуса, на тај начин гајећи праксу консоцијативизма много пре доношења устава Швајцарске 1848. године. На федералном нивоу, међутим, после 43 године дуге владавине Радикала, први католик је постао члан владе тек 1891. године после успешне употребе референдума за обарање савезне легислативе. У савременој Швајцарској обе религије су заступљене међу грађанима који говоре како немачким тако и француским језиком.

Како наводе Криси и Трешел, у почетку није постојала „пиларизација“ то јест „формирање одвојених организационих инфраструктура сваке културно дефинисане заједнице“ каква је била присутна у другим сегментираним друштвима попут Белгије или Холандије.¹⁰⁰ Према речима Лембруха (*Lehmbruch*), пиларизацију, вертикалну интеграцију, у Швајцарској је у почетку заменио федерализам као територијална и хоризонтална интеграција. Ова хоризонтална фрагментација је заслужна и за „слабу кохезију савремених швајцарских политичких партија у конфедералној ацени“.¹⁰¹ Ситуација је међутим почела да се мења под утицајем индустријализације која је приморала многе католике да мигрирају у индустријски развијеније протестантске кантоне што је временом подстакло процес пиларизације. Религијски расцеп је временом постао мање значајан, уступајући место оном социо-економском, мада је у организовању политичких партија религијска подела и даље присутна. Тако, је конзервативна, односно демохришћанска партија настала и одржала се као партија побожнијих католика, док, на пример, радикале и социјалдемократе подржавају мање побожни католици и протестанти.

Уз религијске, као и поменуте језичке поделе, Швајцарску су временом, под утицајем социјалних разлика насталих у процесу индустријализације, почели да потресају и класни конфликти оличени у радничким штрајковима и захтевима за већим колективним правима али и пропорционалним представљањем и већим учешћем у одлучивању. Из ових захтева је произашао пропорционални изборни систем са кантонима као изборним јединицама. Пропорционални систем је омогућио да временом у Савезну скупштину, а касније и Савезно веће уђу представници и других политичких партија. Тако 1919. године члан владе постаје и други представник католичких конзервативаца, док су представници Аграрне партије (касније Швајцарска народна странка) и социјалдемократата постали чланови 1929. односно 1943. године.

У савременој Швајцарској одређену улогу има и језичка подела мада је она изгубила на значају какав је имала током 19. века. Та улога се одражава првенствено код формирања савезних органа како је описано, али не и код организовања политичких партија како је то

¹⁰⁰ Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, 7.

¹⁰¹ Gerhard Lehmbruch, „Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland“, *Publius: The Journal of Federalism* 23, 2 (Spring 1993): 45.

случај у Белгији (видети даље у тексту). Политичке партије, посебно четири највеће, састављене су од кантоналних па тако обухватају све језичке заједнице и у раду користе бар три језика.

Раније су истраживања бележила да понашање бирача више одређује урбано-рурална подела него језичко-културна, међутим ова разлика се све више губи услед све веће урбанизације и „рурбанизације“ где су многе руралне заједнице интегрисане у зоне око великих градова.¹⁰² С друге стране, разлике међу језичким заједницама се показују приликом одређених гласања, посебно када је у питању однос према европској интеграцији, миграцијама и улози државе.¹⁰³ Како ће се видети и на анализираним случајевима политизације у Швајцарској у каснијем тексту, разлике међу језичким заједницама и кантонима се јављају пре свега из њихових различитих опредељења за одређене партије: социјалисти, на пример, имају снажније упориште међу франкофоним грађанима, док у кантонима где становништво говори немачким језиком доминирају странке деснице.

1.1.3 Политичко организовање: најважнији политички актери

Швајцарску политичку сцену одликује мноштво политичких актера. То је последица њене изразито децентрализоване структуре, плуралности друштва, али и политичке културе консензуса и неговања вредности и праксе политичке партиципације грађана. Осим различитих политичких органа на различитим нивоима власти, улогу у политичком процесу узимају бројне интересне групе, политичке партије, друштвени покрети и медији.

Политичке партије су нашле своје место у Уставу Швајцарске који у чл. 137. признаје њихову улогу у „обликовању мњења и воље народа“. Оне се у Уставу спомињу још само на једном месту, у члану 147. у којем је прописан поступак консултација са федералним властима: „Кантони, политичке партије и заинтересоване групе се позивају да

¹⁰² Christian Suter, Silvia Perrenoud, René Levy, Ursina Kuhn, Dominique Joye, Pascale Gazareth, *Swiss Social Report 2008: Switzerland Measured and Compared* (Zurich: Seismo Press, 2008): 150.

¹⁰³ SWI, „Atlas maps out political divide,“ 12.11.2004. <https://www.swissinfo.ch/eng/atlas-maps-out-political-divide/4196524>.

изразе своја гледишта када се припремају важна легислатива или други пројекти од суштинског утицаја, као и у вези са значајним међународним уговорима“.¹⁰⁴

Швајцарске политичке партије се често описују као лабаве асоцијације кантоналних партија, а њихови међусобни односи, као и швајцарска политика уопште, као слабо поларизовани. Новија истраживања, међутим, показују да се партијска конкуренција и поларизација швајцарске политике увећала у последњих пар деценија, као и да су партије постале бирократизованије и чвршће организације него што су биле раније. Једно од издања часописа *Swiss Political Science Review* посвећено је управо овој теми.¹⁰⁵ У закључном чланку овог издања, Криси наводи налазе Ватера (A. Vatter), који препознаје „ерозију консенсуално-демократских пракси“ у „увећаној поларизацији партијског система, импресивном јачању SVP (Швајцарске народне партије, курзив и прим. ИРМ) и њеном класично опозиционом стилу, већој конфронтацији у референдумским и изборним кампањама, већој аутономији Скупштине, недостатку колегијалности у савезној влади и све више плуралистичком систему интересних удружења“.¹⁰⁶ Криси такође опажа опадање корпоративистичког начина усаглашавања у предпарламентарној фази, као и јачање партијске политике у парламентарној фази и последично, слабљење интересних група, а оснаживање владајућих партија.

Иначе, партијски систем Швајцарске се може окарактерисати као четворопартијски, где упркос значајном јачању Швајцарске народне партије, ниједна од четири највеће партије није доминантна и незамисливо би било да може самостално да формира владу. Уместо тога, четири највеће партије, како је већ описано, континуирано чине власт односно формирају савезну владу, а опозиције практично да и нема. И поред тога што постоје бројне мање партије које улазе у савезну скупштину, оне често подржавају владу што јој у неким периодима обезбеђује подршку од око 90% савезних посланика.¹⁰⁷ Политичке партије у

¹⁰⁴ Вид. „Федерални устав Швајцарске конфедерације“. Доступно преко: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf> (приступљено: 11.7.2017)

¹⁰⁵ Вид. „Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland“, *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015).

¹⁰⁶ Hanspeter Kriesi, „Conclusion: The Political Consequences of the Polarization of Swiss Politics“, *op.cit.* 724.

¹⁰⁷ Ненад Стојановић наводи да је „9. децембра 2015. године четворопартијско Савезно веће подржало десет партија и један независни посланик што је износило 233 посланичких места (94.7%) у Савезној скупштини. Опозиција су били само Зелени и један посланик радикалне левице, али чак су и они подржали све званичне

скупштини у оба дома формирају партијске, то јест, политичке групе које понекад окупљају и припаднике више политичких партија (Табела 6.).

Табела 6. Састав Националног већа и Већа кантона, јул 2017

Национално веће		Веће кантона	
Назив	Број чланова	Назив	Број чланова
Група Либерала-радикала	33	Група Либерала-радикала	13
Група Демохришћана (PDC)	29	Група Демохришћана (PDC)	13
Група Социјалиста	43	Група Социјалиста	12
Група Демократски савез центра (UDC, SVP)	68	Група Демократски савез центра (UDC, SVP)	6
Група Зелени	12	Група Зелени	1
Група Либералних демократа (BD)	6	Група Либералних демократа (BD)	1
Група Зелених либерала	7	/	/

Извор: Федерална скупштина – Швајцарски парламент¹⁰⁸

Процес одлучивања у Швајцарској је карактеристичан по својој отворености за утицај различитих политичких актера поред политичких партија, какви су интересне групе.

кандидате осим кандидата SVP.“ Такође, Стојановић износи податак да су „од 1. јануара 2016. четири владајуће партије имале 211 од 246 места у Савезној скупштини (85.8%).“ Nenad Stojanović, „Party, Regional and Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections“, *Swiss Political Science Review* 22, 1 (2016): 42. doi:10.1111/spsr.12208.

¹⁰⁸ The Federal Assembly — The Swiss Parliament, „Council Members since 1848,“ приступљено 19.7.2017. https://www.parlament.ch/en/ratsmitglieder?k=*

Интересне групе заузимају значајно место у процесу креирања и спровођења јавних политика у Швајцарској. Неки аутори тврде да су по степену организације, финансијским средствима која су им на располагању, па и утицаја на доношење одлука превазишле политичке партије.¹⁰⁹ Многе од њих, односно њихових чланова, уствари и одржавају снажне везе са владајућим политичким партијама. Изразиту хомогеност и утицај асоцијација интересних група на федералном нивоу, Лембрух објашњава активном подршком федералне владе која је финансирала њихов рад и успостављање бирократских апарата (секретаријата) зарад добијања информација неопходних у сврху економских и социјалних интервенција. Влада је посебно захтевала њихово удруживање на националном нивоу, најпре организација из области бизниса а затим и синдиката и фармера. Лембрух закључује да је „тако влада подстицала, и у знатној мери чак креирала корпоративне актере потребне за стварање националног система погађања за управљање конфликтима и креирање јавних политика, и намерно допринела њиховој бирократизацији“.¹¹⁰

За разлику од неких других земаља, попут Холандије и Аустрије или пак од Европске уније, Швајцарска није установила неку посебну институцију или тело за консултације са интересним групама. Међутим, како се види из наведеног члана 147. Устава, као и из праксе креирања и спровођења јавних политика, спремност на укључивање интересних група у процес је значајна. И саме интересне групе, односно њихове асоцијације су биле активне у обезбеђивању приступа политичким институцијама. Лембрух наводи да су се интересне групе, као и политичке партије, служиле доступним инструментима непосредне демократије (народна иницијатива и референдум), али да пошто, за разлику од политичких партија, нису могле бити укључене у федералну владу, добиле су место у консултативним комисијама скупштине.

Колики је значај учешћа интересних група у консултативном процесу, посебно оних из сфере бизниса, говори и то што важећи Устав посебно прописује консултовање или узимање у обзир њихових „напора“ у појединим областима (економија и енергетика).¹¹¹ Значајна је и могућност коју пружа члан 178.3 Устава који дефинише да се задаци управе

¹⁰⁹ Нпр. Gerhard Lehmbuch, „Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland,“ 52.

¹¹⁰ *Ibid.*, 53.

¹¹¹ Вид. чланове 89.5 или 100.2 Устава Швајцарске.

(административни) могу поверити јавним или приватним организацијама, ентитетима или појединцима који нису део федералне управе.

И поред свих ових формалних и неформалних елемената, швајцарски систем се не може описати као чисто корпоративни или нео-корпоративни. Скиарини (*Pascal Sciarini*), на пример, наводи неколико карактеристика које су у супротности са корпоративистичким моделом:

„- слабост левице уопште и посебно асиметрија моћи међу организацијама бизниса и синдиката;

- слабост и фрагментација државе што је увећало међусобну затвореност сектора (јавне политике, прим. ИРМ) и омела развој политичке размене међу секторима; корпоративистички аранжмани постојали су једино у неким специфичним областима јавне политике каква је социјална политика;

- аутономност неких домена политике као што је здравствена политика и саобраћај/планирање које су развиле сопствене, специфичне мреже којима доминирају специјализоване интересне групе и државне агенције.“¹¹²

Наводећи сличне разлоге, Волф Линдер (*Wolf Linder*) ову изражену праксу укључивања у креирање и спровођење јавних политика у Швајцарској радије назива „јавно-приватним партнерством“ него нео-корпоративизмом.¹¹³ Ради се дакле о разликама међу ауторима, које произилазе из тога на који начин дефинишу корпоративизам. Уколико се примене четири горенаведене значајне компоненте које користи Леипхарт, Швајцарска се несумњиво може сврстати у системе са снажним елементима корпоративизма. Међутим, ради се пре о такозваном либералном корпоративизму, у којој снажнију улогу имају представници пословне заједнице у односу на представнике рада који су доминантни у „социјалном корпоративизму“.¹¹⁴ Пад утицаја синдиката у политичком систему Швајцарске уочен је не само у односу на удружења пословних интереса и у односу на политичке партије.

¹¹² Pascal Sciarini, Manuel Fischer and Denise Traber, *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure* (London, New York: Palgrave Macmillan, 2015), 55.

¹¹³ Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Third Edition, Revised and Updated, (London, New York: Palgrave Macmillan, 2010), 139.

¹¹⁴ Pascal Sciarini, Manuel Fischer and Denise Traber, *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*, *op.cit.*, 1.

Видљиво је и опадање њихове снаге мерене степеном организованости и мобилизацијом кроз протесте.¹¹⁵

У новије време све више истраживача бележи својеврсну прераспodelу моћи међу политичким актерима у корист политичких партија, представника федералне извршне власти, па и кантона (зависно од тога у којој области јавне политике се одлучује) на уштрб интересних група, као и увећање значаја парламентарне фазе одлучивања на уштрб предпарламентарне, где интересне групе могу имати значајнију улогу. Интересне групе губе некадашњу моћ карактеристичну током 1970-их година што је једна од последица веће поларизације швајцарске политике.¹¹⁶ Скиарини, на пример, због ове промене која је довела до релативног опадања значаја корпоративистичког начина одлучивања, говори о швајцарском консенсуалном моделу који је „под притиском“. Судећи по налазима овог аутора и његових колега, овај модел је претрпео промене видљиве у свакодневној политици, промене које нису уочљиве посматрањем његових „институција или макроструктуралних аспеката“.¹¹⁷ Поставља се питање у чему се онда огледа та промена или притисак на швајцарски модел консензуса ако не у његовом институционалном изразу консензуса. Може се рећи да притисак о којем говори Скиарини, долази „споља“, изван институционалног система, односно из друштва које се поларизује. Политичке партије одговарају на ово праћењем, али и подстицањем ове поларизације кроз кретање њихових програма и идеологија, па и деловања више ка половима политичког спектра.

Скиарини показује да је нарочито дошло до опадања једног од елемената консенсуалног модела – корпоративизма – нарочито карактеристичног за швајцарски модел креирања јавних политика током 1970-их година. Анализирајући процесе креирања јавних политика у једанаест области у периоду од 2001-2006. године, Скиарини и његове колеге запажају „опадање корпоративистичког креирања јавних политика за које изазов

¹¹⁵ Christian Suter, Silvia Perrenoud, René Levy, Ursina Kuhn, Dominique Joye, Pascale Gazareth, *Swiss Social Report 2008: Switzerland Measured and Compared*, 132-133. Наставак пада се бележи и у каснијим истраживањима. Вид. FORS, „Social Report 2012“, приступљено: 9.3.2018. <https://socialreport.ch/2012/4political-reshaping/labour-union-strength-and-industrial-conflicts/degree-of-organisation-in-labour-unions-by-country.html>.

¹¹⁶ Вид. Pascal Sciarini, Manuel Fischer and Denise Traber, *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*.

¹¹⁷ *Ibid.* 238.

представља бирократизовано креирање јавних политика у непосредно европеизованим процесима, међувладино креирање јавних политика у федералистичким процесима (процеси преговарања између федерације и кантона, прим. ИРМ), као и партијска политика у домаћим процесима“.¹¹⁸ Скиарини даље објашњава да је корпоративистички модел одлучивања, који је до 1970-их био нарочито карактеристичан за предпарламентарну фазу одлучивања, изгубио на значају због:

1. економског успоравања и повећања незапослености која је довела до веће поларизације и смањене могућности тражења консензуса,
2. европеизације која налаже усклађивање прописа са европским што у фокус одлучивања ставља извршну грану власти која је у бољој позицији с обзиром на овлашћења у међународним преговорима, и
3. медијатизације политике услед чега је фокус медија на политичке актере отежао налажење компромиса иза затворених врата.¹¹⁹

Треба нагласити да Скиарини налази само релативно опадање корпоративизма, али не и његов нестанак и уступање места плурализму. То још увек није довољно да се швајцарски модел демократије назове другачијим именом осим консенсуалног и поред тога што је модел консензуса можда под притиском савремених околности.

Осим синдиката и пословних интересних група, на швајцарској политичкој сцени обитавају и многе друге групе које покушавају да утичу на политички процес. Оне се формирају у различитим областима, а неке од најснажнијих су у области пољопривреде, транспорта, медија, затим удружења потрошача па и цркве.

Нешто слабије организовани, друштвени покрети као лабавије форме окупљања и мобилизације грађана око појединих питања формирали су се у Швајцарској на обе стране политичког спектра. На левици, познати су покрети за заштиту животне средине или они који су се 1960-их борили за давање права гласа женама. На десници су се јављали изолационистички и анти-имиграциони покрети, што је везано за специфичан швајцарски политички контекст и положај државе која је прихватила велики број страних држављана. Један од најпознатијих покрета је „Кампања за независну и неутралну Швајцарску“ (AUNS)

¹¹⁸ *Ibid.* 242.

¹¹⁹ Pascal Sciarini, Manuel Fischer and Denise Traber, *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*, 29-31.

која је покретала многе иницијативе и подржала многе кампање попут оних против чланства Швајцарске у УН, Европском економском простору или ЕУ, или за ограничавање масовних имиграција увођењем квота.¹²⁰

Швајцарски кантони могу се сврстати у релевантне политичке актере, посебно због њиховог уставног положаја који им омогућава широку аутономију и овлашћења. Свих 26 кантона и полукантона имају исте надлежности и овлашћења (са малом разликом у броју гласова при референдуму и представника у Већу кантона између кантона и полукантона) без обзира на велике разлике које међу њима постоје. Разликују се по величини територије, броју становника, богатству, језичко-културном саставу становништва, доминантно заступљеној религији и по другим параметрима. Међутим, постоје питања око којих могу да наступају заједнички пред федералним органима као што су заштита њиховог уставно-правног положаја или потреба да се више финансијских средстава стави на располагање кантонима.¹²¹ Постоје и бројне прилике у којима кантони могу да изврше свој утицај као што је, на пример, потреба да се на референдуму којим се мења устав изјасни већина кантона. Случај политизације реформе пензионог система који се анализира даље у тексту, показује да референдумско питање може да буде одбачено управо због недостатка подршке у већини кантона. Затим, кантони имају своје представнике у Већу кантона, учествују у консултативном процесу са федералним органима, а чланови кантоналних влада се окупљају и у координационом телу – Конференцији кантоналних влада.¹²²

Медији у Швајцарској су, иако нешто спорије у односу на друге државе у Европи, почели више да се комерцијализују како су губили финансијску потпору од државе, односно кантона и локалне самоуправе. У домену штампаних медија „емпиријске анализе медијских структура између 1960. и 2011. године потврђују да је нестајање новина са јаким партијским везама и другим посредничким актерима ..., раст концентрације штампе око неколицине комерцијализованих медијских организација и раст значаја комерцијализованих таблоида

¹²⁰ Иако постоје изолационистички покрети и на левици, као на пример, Форум за непосредну демократију, главнина је десне политичке оријентације као што су „*Presse Club Schweiz*“, „*EU-Nein*“ или „*Schweiz für Unsere Kinder*“. Clive H. Church, *The Politics and Government of Switzerland* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 87.

¹²¹ *Ibid.*, 98-99.

¹²² *Ibid.*, 99.

... напредовало најпре у 'либералним' земљама (нпр. САД и УК)... а тек онда у 'демократско-корпоратистичким' земљама (нпр. Немачкој, Аустрији, Швајцарској).“¹²³

Растућа комерцијализација медија, навела их је да у трци за већим тиражом и гледаношћу фокус ставе на теме које се лако продају, односно које публика више тражи. У политичкој сфери, то је значило преусмеравање пажње на звучне политичке догађаје попут сукобљавања међу политичким партијама током изборне кампање или унутар парламента због увећане поларизације политике (вид. даље у тексту) или формирања федералне владе. Фокус медија на политичке сукобе подстиче и политичке актере, посебно политичке партије, да те исте медије привлаче даљом политизацијом појединих питања и користе за остваривање сопствених политичких циљева.

За разлику од Белгије где је медијска сфера јасно подељена међу заједницама, што је добило и свој институционални израз у одвојеним регулаторним телима и медијским политикама, у Швајцарској постоји нека форма националног медијског простора. Када је реч о телевизији и радију, осим бројних приватних и комерцијалних медија, постоји један јавни сервис, Швајцарска радиодифузна корпорација (фр. *Société suisse de radiodiffusion et télévision*). Њоме управљају четири регионалне корпорације (немачка, француска, италијанска и романска) које су задужене за емитовање програма у земљи на ова четири језика, као и пета, десетојезична *Swissinfo* која је намењена публици изван Швајцарске путем интернет портала. Јавни сервис има један канал који емитује на целој територији Швајцарске на три језика, док су остали доступни на појединачним језицима у одговарајућим деловима земље, али и шире путем кабловске и сателитске мреже.

1.1.4 Улога непосредне демократије

Једна од препознатљивих карактеристика швајцарског политичког система јесте развијена пракса непосредне демократије. Она је настала из потребе за корективом

¹²³ Linards Udris, Jens Lucht and Jeorg Schneider „Contested Elections in Increasingly Commercialized Media. A Diachronic Analysis of Executive and Parliamentary Election News Coverage in Switzerland“, *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 582.

елитистичком начину доношења одлука, корективом који би омогућио учешће народа, али и дао додатни глас мањинским групама које нису биле представљене у власти.

Међутим, баш као што је непосредна демократија била (између осталог) одговор на устројавање консоцијативног (и конфедералног) система, практиковање непосредне демократије је имало последице по структурисање политичког система и политичких актера и на обликовање процеса доношења одлука. Сама могућност да закон буде оборен на референдуму подстакла је праксу консултација већ у предпарламентарној фази. Ове консултације су укључивале већи број политичких актера чије је ставове требало узети у обзир. Тако су законски предлози већ у овој фази постајали резултат консензуса између различитих интересних група, политичких партија и представника политичких органа власти. Како је већ претходно описано, могућности пракса непосредне демократије обезбедила је одређеним партијама учешће у власти, као и решење у виду „чаробне формуле“.

Међутим, непосредна демократија имала је повремено и стагнирајући ефекат. У време вођења кампања пред одржавање референдума и у току покретања народних иницијатива, неминуно је долазило до увећаног сукобљавања између актера са супротним ставовима и до продубљивања поларизације. У многим случајевима та поларизација је резултирала у успоравању или онемогућавању неких промена и новина што ће бити показано у једном од случајева политизације који се анализирају даље у тексту.

У сваком случају, оно што је важно за однос између раширеног практиковања непосредне демократије и политизације јесте да је он за њих међусобно подстицајан. Честе прилике за изјашњавање грађана подстичу дискутовање релевантних тема, заузимање ставова, поларизацију међу релевантним актерима поводом дискутованих питања. Само разумевање да су прилике за референдум честе, као и релативно једноставно покретање народних иницијатива, омогућава да у систему постоји и одржава се велики број разноврсних и релевантних политичких актера који су у стању да политизују питања и утичу на доношење одлука. У Швајцарској је изношење питања пред грађане вероватно био један од фактора који је утицао да, за разлику од Белгије, политичке партије не преузму доминацију над политичким животом, иако је увећана поларизација и политизација утицала у новије време и на њихово јачање. Посебно се то односи на јачање партија које су ближе

половима политичког спектра него центру, што је један од показатеља продубљене поларизације.

1.2 Студија случајева политизације у Швајцарској

1.2.1 Основи подела и политизована питања

Иако је дошло до приметне поларизације на политичкој сцени Швајцарске оличене првенствено у сукобљавању између Швајцарске народне странке и осталих партија, систем „чаробне формуле“ у федералној влади је после кратког периода нестабилности, после 2015. године поново стабилно успостављен.¹²⁴ У савезној скупштини међутим, слика је нешто другачија, имајући у виду видно различит страначки састав горњег и доњег дома, то јест чињеницу да једна од владајућих партија (Швајцарска народна странка) нема представнике у Већу кантона. Тиме је дошло до својеврсне политичке асиметрије између два дома која иначе оба морају да се сагласе када усвајају закон. Како ће се видети, то је довело до ситуације да горњи дом релативно лако усваја своја решења уз мали број гласова против, док је у доњем дому пракса усвајања прописа „тесном“ већином постала уобичајена. Како у швајцарском парламенту, слично Европском парламенту, нема трајне коалиције већ се она формира за свако гласање, приметно је да једна од странака из владе (SVP) најчешће изостаје из таквих коалиција. Ово је свакако одсликава стање увећане поларизације. У даљем тексту се, кроз анализу процеса политизације појединих питања, разматра колико ова формална стабилност у влади, која је одраз консенсуалног начина одлучивања, одговара стању поларизације у друшву. Такође, одабрани примери политизације показатељи на који начин се одвија игра између фактичког већинског понашања у савезној скупштини и укореењених формалних институционалних правила која подстичу консензус. Оно што свакако јесте приметно је да „жеља за избегавањем конфликта више не доминира“ швајцарским политичким стилем.¹²⁵

¹²⁴ Sean Mueller, Adrian Vatter and Markus Freitag. „Symposium: Switzerland’s New Challenge – Governing After the 2015 Elections“, *Swiss Political Science Review* 22, 1 (2016): 3.

¹²⁵ Clive H. Church, *The Politics and Government of Switzerland*, *op.cit.*, 185.

Како је већ поменуто, због раширених прилика за практиковање непосредне демократије, референдума и народне иницијативе, политизација се одвија и у другим аренама осим изборне. Поставља се питање да ли ће због увећане поларизације швајцарске политике, бити чешћи захтеви за обарањем владиних предлога закона путем референдума или ће се тренд поларизације умирити налажењем неких нових „чаробних формула“ или пак напуштањем консесуалних правила и пракси.

Због раширене употребе института непосредне демократије, швајцарску политизацију, осим политичких партија, одликује и активна улога других политичких актера, попут интересних група, удружења грађана, медија, и других. Није непозната пракса да су друштвени покрети или удружења грађана покретали народне иницијативе за измене устава.¹²⁶ Међутим, користиле су их и политичке партије (готово два пута чешће него организације цивилног друштва) како би себи обезбедиле изборну базу и истакле нека њима важна питања пред одржавање избора.¹²⁷ Донекле се разлог активнијем деловању партија у односу на друге актере налази у чињеници да је за покретање референдума потребно обезбедити не мала материјална средства и организациону инфраструктуру за прикупљање потписа и одговарајућу кампању.

Када је реч о уоченој продубљеној поларизацији у Швајцарској, нарочито су приметне две основе подела па ће се даље у тексту анализирати два случаја политизације питања која припадају обема овим поделама. Једна је културна, која дели Швајцарце према вредностима које заступају: универзалистичке или традиционално-комунитарне. Поједини аутори ову поделу називају тзв. *GAL-TAN* поделом између зелено-алтернативно-либертаријанске и традиционално-ауторитарно-националистичке струје (енг. *Green-alternative-libertarian vs traditional-authoritarian-nationalist*).¹²⁸ Ова подела је почела да се развија нарочито од 1970-их година са појавом нових друштвених покрета чије су идеје примиле углавном леве, нарочито зелене партије (енг. *New Left*), а којима су се постепено супротстављале и јачале странке с десне стране политичког спектра. Ова културна подела

¹²⁶ Lucas Leemann, „Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920-2011“, *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 597.

¹²⁷ *Ibid.*, 596 и 611.

¹²⁸ Вид. на пример, Simon Bornschie, „The New Cultural Conflict, Polarization, and Representation in the Swiss Party System, 1975–2011“, *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 684.

више није била заснована на религијској основи него на прихватању или одбацивању универзалистичких вредности.¹²⁹ Зато се у савременој Швајцарској често политизују питања која у основи имају однос према овим вредностима, на пример, питања имиграције или односа Швајцарске према спољном свету, нарочито европској интеграцији.

Други основ поделе је онај на економској димензији који дели политичке актере на заступнике веће либерализације тржишта и оне који прихватају већу интервенцију државе. Иако на први поглед делује једноставно, широк спектар питања припада овом основу поделе. У савремено доба он дели политичке партије левице и деснице, као и социјалне партнере, али и друштвене покрете и организације цивилног друштва. Међутим, у условима увећане поларизације како ће се показати, он у Швајцарској не дели међусобно умерене политичке актере, него актере центра од оних ближе половима политичког спектра.

Осим ове две, често се наводи и трећи основ поделе, а то је питање односа Швајцарске јавности према европској интеграцији. Иако је ово питање заиста једно од најполитизованијих у Швајцарској у последње две до три деценије, није коректно дефинисати га као основ поделе. Како је горе наведено, однос појединих актера према европској интеграцији је последица њиховог уверења према једном од претходна два основа подела – културном и/или економском. Нарочито када је у питању културни основ подела, питање чланства у Европској унији поставља озбиљне дилеме у вези са швајцарским политичким идентитетом, а посебно са питањем праксе непосредне демократије. Швајцарска народна странка је питање европске интеграције, као и ширих односа Швајцарске према спољном свету, политизовала како би се диференцирала и позиционирала на политичком спектру и освојила гласове оних делова друштва са традиционално-комунитарне стране културне поделе.¹³⁰ Дакле, европска интеграција јесте питање око којег се сукобљавају различите стране, и то је питање које је било међу најполитизованијим у Швајцарској последњих неколико деценија, али се не може окарактерисати као основ поделе.

У тесној вези са културним основом поделе, али и питањем европске интеграције је питање односа према странцима. Показало се да се ово питање лако политизује, вероватно

¹²⁹ *Ibid.*, 682-684.

¹³⁰ *Ibid.*, 683.

и због тога што у себи садржи многе димензије, па и ону редистрибутивну. Како ће се видети из анализе политичког сукоба који се одигравао поводом иницијативе „Против масовне имиграције“, аргументи различитих страна односили су се и на економске последице увођења промена.

Коначно, требало би се осврнути на још једну могућу арену политизације. Поред избора, референдума и јавних дебата, протести су још једна од прилика или радије, манифестација политизације. У Швајцарској је ова форма изражавања незадовољства релативно ретка у поређењу са другим земљама што се вероватно може приписати другим лако доступним облицима изражавања воље грађана (нпр. консултативни процеси или референдуми). Ипак, протести нису непознати у овој земљи, посебно када се ради о заиста интензивној политизацији неког питања, каква је била поменута иницијатива „Против масовних имиграција“.

1.2.2 Реформа пензионог система у Швајцарској: потреба за широким консензусом

У септембру 2017. године, грађани Швајцарске су се 14. пут изјашњавали о пензионом систему после његовог увођења 1947. године.¹³¹ Предложена реформа која је подразумевала измену устава, обухватила је, између осталог, благо увећање пореза на додату вредност (ПДВ) и мали додатак на пензије за нове пензионере, подизање броја година за одлазак у пензију за жене (са 64 на 65) и благо смањење пензија за постојеће пензионере. На референдуму су постављена два питања, у вези реформе старосних пензија (факултативни референдум) и у вези додатка на пензију за будуће пензионере уз повећање ПДВ-а (обавезни референдум). Због сродности ова два питања, актери у референдумској кампањи односили су се према оба као према деловима истог пакета.

Изјашњавање грађана на референдуму следило је око шест месеци након што је швајцарска скупштина изгласала предлог владе о поменутој реформи. После више од две

¹³¹ Bruno Kaufmann, „Before the vote is after the vote: Why the pension reform vote is not the end of the story“, SWI, последња промена 11.9.2017. https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/before-the-vote-is-after-the-vote_why-the-pension-reform-vote-is-not-the-end-of-the-story/43494770.

године расправа вођених у оба дома, предлог је усвојен уз танку већину у доњем дому (Национално веће), док у горњем дому (Веће кантона) није било снажне опозиције. Разлог том одсуству опозиције је заправо тај што Швајцарска народна странка (SVP) која се противила предлогу, нема представника у Већу кантона. У доњем дому, међутим, осим SVP, против предлога реформи били су и радикали, док су за реформе гласали социјалисти, демохришћани, зелени и још две мање партије.¹³² Имајући у виду да швајцарско искуство говори да је задовољавајуће решење за пензиону реформу веома тешко наћи, овако усвојена одлука у парламенту уз минималну већину свакако није била добра почетна позиција са које треба кренути у референдумски процес. Бар не за заговорнике реформи.

Осим политичких партија, питање реформе пензионог система поделило је језичке заједнице, кантоне, младе и старије, мушкарце и жене, али и Швајцарце у земљи од оних који живе у иностранству. У кантонима где живи становништво које говори већински немачким језиком гласало се против, док су франкофони и италијански кантони гласали за реформе. Ова подела међутим, произилази из доминантне политичке оријентације становништва сваке од језичких заједница. Док SVP и радикали имају јако упориште у немачком говорном подручју, међу франкофоним становништвом предњаче социјалисти. Истраживања рађена након изјашњавања грађана показују да су симпатизери сваке од странака пратили ставове своје странке приликом опредељивања за или против реформи.¹³³ Тако је политичка оријентација заправо била одлучујући фактор опредељивања гласача на референдуму. То пак не значи да су актери политизације поводом питања реформи пензионог система биле само политичке партије, али је јасно да су се други важни актери, попут синдиката и удружења послодаваца, сврстали уз одговарајуће партије.

За разлику од пензионих реформи у Белгији, питање реформи у Швајцарској није било обликовано у антикризном наративу. Владино објашњење потребе реформи сводило се на неодрживост постојећег система у промењеним демографским условима све старијег

¹³² Urs Geiser, „Major pension reform wins majority in parliament“, SWI, последња промена 16.3.2017. https://www.swissinfo.ch/eng/pensions_major-pension-reform-wins-majority-in-parliament/43033960.

¹³³ Thomas Milic, Thomas Reiss et Daniel Kübler en collaboration avec Anke Tresch, Laura Scaperrotta, Lukas Lauener, Georg Lutz et Oliver Lipps, „Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 24 septembre 2017“. VOTO (Aarau, Lausanne et Lucerne). http://www.voto.swiss/wp-content/uploads/2017/11/VOTO_Bericht_24_09_2017_FR_reduced.pdf.

становништва и посебно очекиваног почетка пензионисања становништва рођеног 1950-их и 1960-их, односно у годинама такозваног бејби бума (*Baby Boom*). Судећи према природи самог питања реформе пензионог система, питања које се тиче великог броја људи и које непосредно задире у њихов квалитет живота, очекивано би било да оно изазове снажне реакције како противника, тако и оних који га подржавају. Осим тога, одржавање референдума ишло је на руку онима којима је политизација овог питања нарочито у интересу. У овом случају то је била Швајцарска народна странка, док су се политички актери левице нашли у позицији да спречавају расколе у сопственим редовима. Социјалисти који су на позицији левог центра, морали су зарад „разумног компромиса“ да прихвате решења која левица типично не би подржала: смањење пензија, подизање старосне границе за одлазак у пензију, посебно за жене за које иначе настоје да обезбеде већа права на послу.

Најзначајнији синдикати, од којих су два највећа блиска социјалистима и демохришћанима који су у скупштини гласали за предлог реформи, узели су учешће у јавним расправама. Износили су различите примедбе, али су до септембра 2017. сви заузели јасну позицију у прилог усвајању реформи. Реформе би, према њиховом мишљењу, омогућиле да се актуелни пензијски фонд дугорочно одржи.¹³⁴ Синдикати су радо прихватили предложен додатак на пензије, као и благо увећање ПДВ-а, али нису били задовољни померањем старосне границе за жене. Поводом овог питања морали су да умире опозицију у сопственим редовима.¹³⁵ Ипак, према њиховом образложењу, прихватили су

¹³⁴ Швајцарски синдикални савез (SGB/USS), који окупља 16 швајцарских синдиката, као и Рад Швајцарске (Travail.Suisse), који окупља десет синдиката, иако се представљају као независна удружења синдиката, препозната су у јавности као блиска социјалистима (SGB/USS) и демохришћанима (Travail.Suisse). Следећа већа асоцијација рада је Друштво запослених у трговини (*La Société des employés de commerce*) која окупља око 47000 чланова. Четврти значајан синдикат је Удружење швајцарских наставника (*LCH*).

¹³⁵ Вид. писмо чланица синдиката упућено председничком одбору и члановима скупштине Швајцарског синдикалног савеза и потписано као „Љуте жене“. Доступно преко: http://www.uss.ch/fileadmin/user_upload/FDIIt_Lettre_femmes_contre_PV2020_Brief_Frauen_gegen_AV2020.pdf. (приступљено: 7.3.2018.)

померање као компромис како би се постигао у том тренутку важнији циљ – одржање пензијског фонда.¹³⁶

Са друге стране, удружења послодаваца су се углавном сврстала на страну противника реформи за коју су тврдили да доноси за њих скупе и компликоване административне намете. Захтевали су и веће померање старосне границе него што је предложено посебно ако се подигне стопа ПДВ-а чему су се противили.¹³⁷ Нека удружења послодаваца су чак користила и социјалне аргументе како би се противила предлогу.¹³⁸ Свакако да су увидели да је ово простор политичке борбе који је остао непопуњен када су се синдикати из њега повукли.

Осим синдиката и политичких партија, расправи су се придружиле и различите групе грађана од којих су неке прикупљале потписе за апел да се гласа за реформу пензионог система.¹³⁹

Коначно, грађани су на референдуму одбацили предложен пакет реформи одговарајући на два питања: 52.7% је гласало против реформе старосних пензија, док је за

¹³⁶ SGB/USS, „L’Assemblée des délégué(e)s de l’USS dit clairement Oui à PV 2020“, AVS Prévoyance professionnelle“, Communiqués de presse. Објављено 24. 3. 2017. <http://www.uss.ch/themes/politique-sociale/avs/article/details/lassemblee-des-deleguees-de-luss-dit-clairement-oui-a-pv-2020/>.

¹³⁷ Три су велике асоцијације послодаваца у Швајцарској: Швајцарска унија послодаваца (UPS), Швајцарска федерација бизниса (*economiesuisse*) и Швајцарска унија малих и средњих предузећа (SGV/USAM). Вид. на пример једну од изјава представника UPS: Martin Kaiser, „Non au démontage de l’AVS“. *Revue de presse*. 17.7.2017. <https://www.arbeitgeber.ch/fr/politique-sociale/non-au-demontage-de-lavs/>.

¹³⁸ Вид. на пример, информације и изјаве за штампу које је користила SGV/USAM у предреферендумској кампањи под паролом „не псеудо-реформи“: Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers. „Arguments contre la réforme“. Приступљено 7.3.2018. <https://www.sgv-usam.ch/fr/grands-axes-politiques/politique-sociale/ahv-generationenallianz/die-nein-argumente.html> или „Ce que coûte la réforme de l’AVS“. Приступљено 7.3.2018. https://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2017/kampagnen/av2020/20170707_beilage-mm_faktenblatt_kosten-av2020_fr.pdf

¹³⁹ „Un compromis raisonnable. Appel à la défense des retraites“. <https://www.compromis-raisonnable.ch/>. (приступљено 5.3.2018.)

додатак на пензију уз повећање ПДВ-а резултат био 50-50%, али се успротивила већина кантона.¹⁴⁰

Случај политизације питања реформе пензија у Швајцарској говори о томе да приликом референдума, посебно оних факултативних којима се изазива владин предлог закона, главни сукоб се не одиграва између левице и деснице, чак ни код редистрибутивног питања какво је ово. Умерене партије које учествују у влади и њима блиске организације цивилног друштва, нашле су компромисно решење које је подразумевало уступке са обе стране. Најдубљи ровови који су ископани у овом случају су заправо између политичког центра и политичких актера са крајева политичког спектра (екстремне левице и деснице које су се противиле реформи). Успорен процес реформе пензионог система у Швајцарској, који се последњи пут успешно одиграо 1995. године након скоро деценије преговора и тражења задовољавајућег решења за све стране, говори о томе колико је тешко донети нове мере у једном консенсуалном систему. У савремено доба када се клатно политике померило ближе половима политичког спектра, то јест, даље од политичког центра, консензус је још теже постићи. Чак и када се владајуће партије одлуче на међусобно прегласавање, односно доношење одлука тесном већином, какво је виђено приликом усвајања последњег предлога реформи у доњем дому швајцарске скупштине, систем који омогућава вето позицију великом броју актера приморава на тражење консензуса. Тај консензус ће у промењеним условима продубљене поларизације морати да се тражи у некој другој тачки, ближе једном од полова политичког спектра и за њега ће изгледа бити потребно још више времена него раније.

1.2.3 Политизација поводом иницијативе „Против масовних имиграција“

Политизација питања имиграција у Швајцарској је актуелна већ неколико деценија што није зачуђујуће имајући у виду да готово 25% швајцарског становништва чине

¹⁴⁰ Chancellerie fédérale ChF. „Votation populaire du 24.09.2017“. Приступљено 6.3.2018. <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170924/index.html>.

странци.¹⁴¹ У савременим условима продубљене друштвено-политичке поларизације у Швајцарској, посебно по културној основи, која је почела да врши притисак на консенсуалне обрасце понашања, ово питање је постало главни камен спотицања и прави изазов за швајцарску демократију. Политички сукоб се посебно заоштрио када је ово питање дошло у везу са још једним јако политизованим питањем – питањем односа са Европском унијом. Проблем се јавио у дилеми како применити референдумску одлуку грађана о ограничавању прилива радника из иностранства из 2014. године, а не прекршити постојеће билатералне споразуме са ЕУ који се односе и на слободу кретања. Поменути референдум расписан је по иницијативи коју је покренула Швајцарска народна странка, а за увођење поменутих мера гласало је 50.3% изашлих грађана, 12 кантона и 5 полукантона.¹⁴² Грађани су гласали и поред препоруке савезне владе и скупштине да се иницијатива одбаци.

Интересантно код ове иницијативе јесте било да су се политички актери јасно поделили по културно-вредносном основу између универзалиста и изолациониста, али да је велики број аргумената био усмерен на економске, па и еколошке разлоге. Покретачи иницијативе и њихови савезници (*SVP*, *AUNS*), осим очекиваног аргумента да ће се неконтролисаним наставком имиграција знатно повећати удео муслиманског становништва, морали су да прошире дијапазон аргумената којим ће привући гласаче незаинтересоване за ову врсту разлога. Зато су тврдили да ће имиграције увећати притисак на тржиште рада, смањење зарада и имати последице по становање и инфраструктуру. Такође, наставак аранжмана са Европском унијом умањиће суверенитет Швајцарске у погледу контроле миграција. Противници ове иницијативе (социјалисти, зелене партије, радикали, демохришћани) имали су углавном економске аргументе, критикујући административне трошкове увођења и одржавања система квота, као и економске користи

¹⁴¹ Duc-Quang Nguyen. „Defining the 25% foreign population in Switzerland“. SWI. 19.11.2017. https://www.swissinfo.ch/eng/society/migration-series-part-1-_who-are-the-25-foreign-population-in-switzerland/42412156.

¹⁴² Вид. L'Assemblée fédérale — Le Parlement suisse. „Contre l'immigration de masse. Initiative populaire“. Приступљено: 5.3.2018. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20120098>.

од аранжмана са Унијом и од миграција.¹⁴³ Политички сукоби, дискусије, пројекције начина спровођења референдумске одлуке наставили су се и после окончања референдума. Незадовољни одлуком донетом на референдуму, углавном организације и партије левице, организовали су неформални покрет за „отворену и солидарну Швајцарску“ који је подразумевао различите манифестације и организовање протеста у Берну и Цириху.

Референдумска одлука у корист иницијативе подразумевала је одговарајућу измену Устава Швајцарске уношењем члана 121а који недвосмислено прописује увођење квантитативних ограничења и квота при давању боравишних дозвола. Устав такође налаже да детаљи контроле имиграција буду даље регулисани законом. Закон је предложила влада две године касније, уз пратећу изјаву да предлог не спроводи у потпуности релевантни члан Устава. Савезна скупштина је предлог усвојила, уз одређене измене, међутим, у њему није било помена о увођењу квота. Закон, којим је измењен постојећи закон о странцима, донео је једино мере за давање предности швајцарским грађанима у односу на странце при запошљавању. Одлука у скупштини је донета већином гласова која није укључила *SVP* који су гласали против и демохришћане који су били уздржани у доњем дому. У горњем дому је закон лакше прихваћен.¹⁴⁴ Иако је скупштина благо изменила првобитни предлог владе у правцу поштовања неких услова за стране држављане, како би одговорила захтевима странака деснице, то није било довољно да их определи да подрже овај закон.

Усвајање закона уместо да је означило крај процеса регулисања имиграција, уствари је тек започело политизацију и увело и нека нова питања, конститутивна, о стању швајцарске демократије и поштовању воље грађана. Мноштво актера ангажовало се у различитим јавним дебатама, протестима, и покретало различите иницијативе. Питање неправилне примене уставне одредбе и народне иницијативе која ју је изнедрила, поделило је и противнике ограничавања имиграција. Они су у таквом потезу скупштине видели претњу швајцарској непосредној демократији. Већина медија је осудила одступање донетог закона од уставних одредби о ограничавању имиграције и његову „лаку“ интерпретацију

¹⁴³ Вид. Année Politique Suisse. „Initiative de l’UDC ‘contre l’immigration de masse’“. Приступљено: 5.3.2018. <https://anneepolitique.swiss/fr/prozesse/33761-initiative-de-l-udc-contre-l-immigration-de-masse#article-55267>

¹⁴⁴ Вид. резултате гласања у бази података Скупштине Швајцарске: L’Assemblée fédérale — Le Parlement suisse. „Banque de données sur le détail des votes – Les votes nominatifs au Conseil national“. Приступљено: 5.3.2018. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/abstimmungen/abstimmungs-datenbank-nr?BusinessNumber=16.027>.

антиимиграционог референдума из 2014.¹⁴⁵ Међу актерима политизације биле су политичке странке, стручњаци, професори, представници владе, али и грађани који су се окупљали како би покренули различите иницијативе.

Једна од снажнијих иницијатива која је покренута још пре усвајања поменутог закона о странцима, била је иницијатива *RASA (Raus aus des Sackgasse)*, у преводу „Изађимо из ћорсокака“. Овом иницијативом се захтевало да се поништи референдумска одлука донета 2014. године и поново распише референдум. Сврха ове иницијативе била је да се заштите билатерални споразуми са Европском унијом и очува слобода кретања. Швајцарска влада је одбацила ову иницијативу са образложењем да дели ставове покретача иницијативе у вези са слободним кретањем, али да би поништавање претходног референдума значило „поништење мандата који су грађани и кантони дали влади да ограничи имиграције“.¹⁴⁶ Уместо тога, влада је одлучила да предложи контра-иницијативу која би омогућила поштовање претходне одлуке грађана да се ограничи имиграције уз истовремено очување билатералних споразума са ЕУ, који су закључени такође као израз воље грађана. Главни противник закона, Швајцарска народна партија је са своје стране, објаснила да неће покретати иницијативу против усвојеног закона, али је заједно са политички сродним покретом, „Акција за неутралну и независну Швајцарску“ (*ASIN/AUNS*), покренула иницијативу за измену устава која ће омогућити раскидање споразума о слободном кретању са ЕУ. Рок за прикупљање неопходних 100.000 потписа које је почело у јануару 2018. предвиђен је за 16. јун 2018. године.

Још једна иницијатива коју су покренула четири одбора грађана на челу са проф. Ненадом Стојановићем, била је усмерена на обарање донетог закона које је у несагласности са уставом. Иницијатива, међутим, није била успешна јер није прикупила довољан број потписа у предвиђеном року.

Да се сукоб око регулисања питања имиграција не смирује, показује да је и половином 2017. године покренута још једна иницијатива која предлаже да се имиграција

¹⁴⁵ The Local. „Swiss press criticize Bern’s ‘capitulation’ on immigration“. 22.9.2016. <https://www.thelocal.ch/20160922/swiss-press-criticize-berns-capitulation-on-immigration>

¹⁴⁶ Le Conseil fédéral. Le portail du Gouvernement Suisse. „Le Conseil fédéral rejette l’initiative populaire "Sortons de l’impasse!" et se prononce pour le principe d’un contre-projet direct“. Berne, 26.10.2016. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-64266.html>.

заустави када стопа незапослености у Швајцарској пређе одређени ниво.¹⁴⁷ Иницијативу је покренуо одбор грађана од којих је неколико бивших и актуелних чланова *SVP*, иако су тврдили да иницијатива није потекла од ове странке.

Случај политизације питања ограничавања имиграције у Швајцарској показује неколико ствари. Најпре, ради се о питању које је вишедимензионално, конститутивно, идентитетско али садржи и редистрибутивну компоненту. То што је ово једно од најполитизованијих питања у Швајцарској ипак нема везе са њеном консоцијативном природом или дубоко сегментираним друштвом. Пре би се могло рећи да је политизација последица њене специфичне позиције као земље одредишта за велики број миграната и то већ последњих неколико деценија. Међутим, како се обликовало политизовано питање, ко су били најважнији актери политизације, основ по којем су се поделили и како је питање (привремено) затворено, има везе са променама у швајцарској политици које би могле имати последице по њен систем консензуса.

Друго, у једном консоцијативном/консенсуалном систему где елите уобичајено иза затворених врата преговарају компромисна решења, очекивало би се да је политичким одлучиоцима једноставно да избегну политизацију питања око којих је тешко постићи конзензус. Међутим, прилика за политизацију питања у Швајцарској је много а налазе се у распрострањеним институтима непосредне демократије који су постали главни инструмент незадовољних страна у постизању политичких циљева. То је омогућило и дубљу поларизацију швајцарске политике и последично, све чешће прибегавање понашању партија карактеристичним за већински модел демократије. Оно се манифестује у сталном расколу између Швајцарске народне партије и осталих партија у власти, као и њиховом честом прегласавању у швајцарској скупштини. Зато је Швајцарска добар, мада нетипичан пример како и у консенсуалном моделу, политизација може бити жива уколико постоје установљене прилике.

1.3 Белгијска консоцијација и „holding-together“ федерализам

¹⁴⁷ Le News. „New initiative to keep foreign workers out of Switzerland“. 15.6.2017. <https://lenews.ch/2017/06/15/new-initiative-to-keep-foreign-workers-out-of-switzerland/>

1.3.1 Увод: настанак федерације и основне друштвене поделе

Од стицања независности од Холандије 1830. године Белгија је држава која обухвата више заједница – Валонску која говори француским језиком, Фламанску која говори фламанским или холандским језиком, као и једну мању заједницу која говори немачким језиком. Ове три заједнице су признате Уставом Белгије као нетериторијалне јединице данашње федерације. Међутим, и поред овакве вишејезичке и вишенационалне структуре, Белгија није била федерација од свог настанка.

За разлику од Швајцарске или пак Европске уније која се може окарактерисати као *coming-together* федерализам са циљем стварања „све ближег савеза међу народима Европе“, Белгија има обрнут смер развоја, такозвани *holding-together* федерализам. Настала као унитарна монархија Белгија се каснијим уставним променама у другој половини 20. века кретала у правцу све више деволюције и децентрализације. Прилагођавајући се постепено ситуацији дубоке подељености међу заједницама и све снажнијим захтевима за признавањем културне, језичке, политичке и економске посебности, Белгија је постепено задобила федерално уређење озваничено уставним променама из 1993. године. Данашњи члан 1. Устава Белгије дефинише Белгију као федералну државу сачињену од заједница и региона.¹⁴⁸ Устав Белгије дефинише четири језичка региона: холандски, француски и немачки и двојезични регион Брисел.¹⁴⁹ Поред језичке, постоји и географска омеђеност заједница унутар три региона – Фландрија, Валонија и Брисел.¹⁵⁰

За разлику од Швајцарске и Европске уније, у Белгији не постоји кооперативни федерализам. Самим тим што федерацију чине и региони и заједнице, подела надлежности је нешто комплекснија и регулисана како уставом тако и посебним законима којима су надлежности преношене на регионе и заједнице. Најлакши начин да се разуме које су надлежности резервисане за које јединице јесте онај који предлаже Крис Дешувер када каже да „заједнице имају надлежности везане за људе. Оне пружају услуге. Региони имају надлежности везане за територију.“¹⁵¹

¹⁴⁸ Чл. 1. Устава Белгије. Доступно преко: https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014?lang=en (приступљено: 19.4.2017).

¹⁴⁹ Вид. чл. 4. Устава Белгије.

¹⁵⁰ Вид. чл. 3. Устава Белгије.

¹⁵¹ Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: governing a divided society*, 60.

Осим језичких и географских, у Белгији су преживеле и културне и религијске поделе међу заједницама, па се може говорити о кумулативној природи постојећих разлика. Због њих је белгијско друштво дубоко сегментирано, те међу заједницама постоји низак ниво друштвене интеграције. И поред дубоке подељености, идентификација са једном од заједница ретко прати недостатак идентификације са белгијском нацијом. Истраживања показују да идентитет заједнице не искључује белгијски идентитет код највећег броја грађана. Многи Фламандци и Валонци, уз идентитет заједнице или региона, осећају једнако или више белгијски национални идентитет, а понекад и само овај последњи (Табела 7. и Табела 8.).¹⁵²

Научна истраживања идентитета у Белгији вршена су најчешће коришћењем два типа питања: хијерархијског и Линц-Морено. Истраживања (путем упитника) коришћењем хијерархијског питања, које испитаницима нуди да рангирају идентитете са листе са којима осећају да имају највише везе, у Белгији се раде од 1975. године.¹⁵³ Линц-Морено питање, које је нешто погодније за упоређивање и праћење промена током времена јер је остало готово истоветно формулисано у свим истраживањима, поставља се од 1995. године у Белгији. За разлику од хијерархијског питања које инсистира на рангирању различитих идентитета, Линц-Морено питање омогућава испитаницима да у исти ниво ставе различите идентитете (нпр. једнако Белгијанац и Фламанац).¹⁵⁴ Истраживања показују да је унутар обе заједнице највише оних испитаника који подједнако осећају белгијски и идентитет своје језичке заједнице/региона. На страни Валонаца, више је оних који се осећају више или само

¹⁵² Видети резултате различитих истраживања рађених у последњих пар деценија наведена у: Kris Deschouwer, Lieven De Winter, Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps & Dave Sinardet, "Measuring (sub)national identities in surveys: some lessons from Belgium", Paper presented at the conference *The State of the Federation 2015*, 18 December 2015, Université de Liège. Примера ради, према једном истраживању из 2014. године, 41,7% Фламанаца је навело да се осећа једнако Флананцем и Белгијанцем, док је сличан одговор дало 42,7 Валонаца. Са друге стране, идентитет само сопствене заједнице осећа 8.7% Фламанаца и 2.1% Валонаца. Вид. стр. 11 наведеног дела.

¹⁵³ Kris Deschouwer, Lieven De Winter, Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps & Dave Sinardet „Measuring (Sub)National Identities In Surveys: Some Lessons From Belgium“, Paper presented at the conference *The State of the Federation 2015*, 18 December 2015 – Université de Liège. <http://www.absp.be/wp-content/uploads/2015/12/Deschouwer-et-al-Measuring-subnational-identities-in-Belgium.pdf>. стр. 8.

¹⁵⁴ Ибид. стр. 10-11.

Белгијанцем, него више или само Валонцем (Табела 7.). На страни Фламанаца пак овај резултат је варирао током година (Табела 8.).

Табела 7. Идентитет у Валонији

Валонски регион	1995	1999	2003	2004	2007	2010	2014
Само валонски	1,5	2,30	3,6	3	1,6	4,4	2,1
Више валонски него белгијски идентитет	9,4	11,3	8,3	11	6,1	5,0	6,9
Једнако валонски и белгијски	44,7	41,8	39,7	31	38,0	21,1	42,7
Више белгијски него валонски	25,3	22,0	18,3	13	19,9	22,8	11,7
Само Белгијски	19,1	22,5	30,0	42	34,4	46,7	36,6
Укупно %	100	100	100	100	100	100	100

Извор: Kris Deschouwer & al., „Measuring (Sub)National Identities In Surveys: Some Lessons From Belgium“.

Табела 8. Идентитет у Фландрији

Фламански регион	1995	1999	2003	2004	2007	2010	2014i	2014p

Само фламмански	3,6	7	7,2	7	7,3	8	6,8	8,7
Више фламмански него белгијски	23,1	22,4	23,3	29	27,4	27,4	24,3	18,4
Једнако фламмански и белгијски	45,3	42,2	42,3	45	35,5	41,3	38,7	41,7
Више белгијски него фламмански	17,2	13,3	15,1	8	17,0	12,4	16,7	8,0
Само белгијски	10,8	15,1	12,1	11	12,7	10,9	13,1	23,2
Укупно %	100	100	100	100	100	100	100	100

Извор: Kris Deschouwer & al., „Measuring (Sub)National Identities In Surveys: Some Lessons From Belgium“.

Када се упореде одговори фламанске и франкофоне заједнице, јасно је да белгијски идентитет слабије осећају ови први. У „мирним“ временима, када се етно-територијални (или језички) идентитет узима здраво за готово, слабији осећај националне припадности не мора да буде проблематичан. Међутим, у кризним моментима, поделе долазе јасније до изражаја и могу довести до потенцијалних сукоба. Нарочито опасност од подела може доћи у периодима када попусте консоцијативни елементи у једном систему, какав је управо у савременом тренутку након што је федерална влада формирана на „несиметричан“ начин (вид. даље у тексту). У таквој ситуацији, ако би се ова пракса задржала дуже време, један важан сегмент друштва остајао би стално незадовољан. Показало се да ће њихови политички представници користити сваку прилику да дестабилизују владу у којој не учествују, па и политизовањем питања у идентитетском облику, што није стратегија која се очекује од умерених политичких партија. Илустративан пример у овом смислу,

представљају међусобне оптужбе фламанских и валонских (франкофоних) политичких лидера након терористичких напада у Бриселу из 2016. године. Како примећује Марк Хуги (*Marc Hooghe*), док су се друге земље које су доживеле сличне нападе окупиле око заједничког идентитета како би се носиле са последицама напада, у Белгији су идентитетске поделе дошле до изражаја: „Фламанске партије оптужују бриселску претежно франкофону полицију. Франкофоне партије упиру прстом у фламанске политичаре оптужујући их за фаворизовање стриктнијих имиграционих закона и за дељење друштва.“¹⁵⁵

Белгија, међутим, има дугу праксу постизања консензуса која је била остваривана кроз одговарајуће институционалне аранжмане и пре него што је држава постала федерална. Та пракса консензуса се у почетку остваривала између сегмената друштва који су били подељени по религијској и социо-економској основи, за разлику од данашње доминантне поделе између језичких заједница. Укључивање релевантних партија сваке од језичких заједница био је важан елемент тог консензуса. То је значило да ће партије које учествују у власти на регионалном нивоу у свакој заједници бити укључене и у власт на федералном нивоу. Продубљенија поларизација политике у Белгији последњих година, међутим, довела је до јачања партија ближих половима политичког спектра, што је онемогућило стварање коалиције која би помирила захтеве и левице и деснице.

1.3.2 Политичко организовање: утицај сегментираниости белгијског друштва

Поменуте поделе је важно разумети јер се рефлектују на политичко организовање и деловање у Белгији. Од како је настала белгијска држава, доминантна друштвено-политичка подела била је она на католике и не-католике, а ови други су се временом поделили по социо-економској линији на социјалисте и либерале. Политичко организовање пратило је ову поделу. Како наводе Арвин и Мејер (*Arwine, Alan T. and Mayer, Lawrence C.*), „Социјално-хришћанска партија, Либерална партија и Социјалисти чинили су стабилан тропартијски систем Белгије од увођења општег права гласа за мушкарце 1919. до 1960-их

¹⁵⁵ Marc Hooghe. „Belgium’s absent national identity comes at a price: Why are Belgians so willing to believe they live in a failed state?“. Politico. 31.5.16. <https://www.politico.eu/article/belgiums-absent-national-identity-comes-at-a-price-failed-state-terrorist-attacks-brussels/>

када је био присиљен (партијски систем, прим. ИРМ) да се прилагоди нараслој упадљивости лингвистичке и културне аутономије.¹⁵⁶ Некада постојеће политичке партије на националном нивоу, даље су се поделиле 1960-их на одговарајуће политичке партије унутар сваке од заједница у време када су дотада доминантне класне и религијске друштвене поделе у Европи почеле да слабе, а различити језички идентитети у Белгији да јачају. Савремене политичке партије у овој земљи организују се искључиво унутар језичких заједница.¹⁵⁷ Након поделе, „традиционалне“ политичке партије оствариле су различиту моћ унутар сваке од заједница, при чему су демохришћани и уопште десница доминирали унутар фландријске, а социјалисти и левица унутар франкофоне заједнице.

Поред поменутих, за западну Европу уобичајених друштвено-политичких подела и партија које их изражавају, унутар сваке од заједница у Белгији формирале су се и временом јачале „аутохтоне“ или регионалне партије које су промовисале регионалне интересе односно интересе заједница, какве су биле *Volksunie* у Фландрији, валонска *Rassemblement Wallon*, и *Front Démocratique des Burxellois d'Expression Française* у Бриселу.¹⁵⁸ Данашњим партијским системом доминирају фламанске регионалне партије и партије француске језичке заједнице док правих „федералних“ партија нема (Табела 9.). Ова подељеност партијског система представља једну од важних сличности са организовањем партија у Европској унији где се на изборима за Европски парламент такмиче партије основане унутар граница 28 држава чланица и где не постоје праве европске или „федералне“ политичке партије. Међутим, за разлику од Белгије, на нивоу Европе постоје бар партијске

¹⁵⁶ Arwine, Alan T. and Lawrence C. Mayer, *The Changing Basis of Political Conflict in Advanced Western Democracies: The Politics of Identity in the United States, the Netherlands, and Belgium* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), 81. doi: 10.1057/9781137306654.

¹⁵⁷ Изузетак представља Странка рада Белгије (РТВ/PVDA) која делује на нивоу целе државе али је ова партија за сада готово безначајна са само два представника у доњем дому белгијског парламента. Истраживања, међутим, показују да ова партија последњих година добија све више подршке посебно унутар француске језичке заједнице. Вид. Pascal Delwit, “Plan large sur la Belgique. Une gauche en désordre de marche”, *POLITIQUE* 103, MARS 2018, https://www.researchgate.net/publication/323393941_Plan_large_sur_la_Belgique_Une_gauche_en_desordre_de_marche/overview.

¹⁵⁸ Arwine, Alan T. and Lawrence C. Mayer, *The Changing Basis of Political Conflict in Advanced Western Democracies: The Politics of Identity in the United States, the Netherlands, and Belgium*, 82.

федерације сродних политичких партија, по чему се партијски систем ЕУ приближава оном у Швајцарској. Због непостојања националних партија у Белгији, могло би се рећи да у овој земљи егзистирају два одвојена партијска система. Међутим, тачнија оцена би била да се ради о једном али дуалном систему имајући у виду да постоје друга обележја јединственог партијског система – јединствена изборна правила и процедуре (пропорционални изборни систем, изборни праг од 5 % по изборном дистрикту, гласачка права, правила о састављању изборних листа и начина гласања, и др.) и међусобна интеракција политичких партија у предизборном процесу и постизборним коалицијама.

Табела 9. Састав доњег дома белгијског парламента (март 2017)

Партија	Опис ¹⁵⁹	Број места ¹⁶⁰
<i>N-VA</i> – Нови фламандски савез	Партија десног центра, настала одвајањем од <i>Volksunie</i> .	31
<i>PS</i> – Социјалистичка партија	Социјално-демократска партија француске језичке заједнице.	23
<i>MR</i> – Реформаторски покрет	Либерална партија француске језичке заједнице која окупља више покрета и партија.	20
<i>CD&V</i> – Партија Демокришћана и Фламанаца	Фламандска партија десног центра	18
<i>VLD</i> – Фламандски либерали и демократе	Либерална партија, основана као Партија за	14

¹⁵⁹ NSD - Norwegian Centre for Research Data, „Belgium – Political parties“, приступљено: 11.5.2017. http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/belgium/parties.html.

¹⁶⁰ La Chambre.be, приступљено: 11.5.2017. <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/PDF/54/0003/54K0003016.pdf>. У доњем дому је заступљено још пет мањих партија од којих свака има по једног, два или три посланика: *VB*, *PTB-GOI*, *DéFI*, *Vuylsteke & Wouters* и *PP*.

	слободу и напредак (<i>Partij voor Vrijheid en Vooruitgang</i>)	
<i>sp.a</i> – Социјалистичка партија – другачија	Социјално-демократска фламманска партија	13
<i>Ecolo-Groen</i> – Зелени	Зелена политичка партија активна у Валонији и Бриселу	12
<i>cdH</i> – Хуманистички демократски центар	Демократска партија француске језичке заједнице, настала од некадашњих демохришћана	9

Извор: NSD - Norwegian Centre for Research Data и La Chambre.be

Како су политичке партије усредсређене на сопствене регионе и језичке заједнице, тако се и федерални избори одвијају као паралелни избори унутар две доминантне заједнице без много додирних тачака. Синарде наводи да „... федерални избори заправо могу бити сматрани 'изборима заједница': партије 'заједница' надмећу се међусобно за гласаче 'заједница' водећи кампање унутар 'заједница'."¹⁶¹ Међутим, када се избори окончају и расподеле места у федералном парламенту, партије различитих језичких заједница су приморане да праве коалиције како би формирале федералну владу. Федерална влада се саставља по пропорционалном принципу од партија које су освојиле места у савезном парламенту, док истовремено мора да се води рачуна да подједнак број министара припада свакој од две највеће језичке заједнице. Осим тога, по неписаном правилу, партије које учествују у коалицији морају да воде рачуна да министри које предлажу равномерно заступају сваку од белгијских провинција што није увек могуће извести.¹⁶² Дешувер (*Kris Deschouwer*) објашњава да је због тешко постигнутог компромиса око састављања владајуће

¹⁶¹ Dave Sinardet, "Is There a Belgian Public Sphere? What the Case of a Federal Multilingual Country Can Contribute to the Debate on Transnational Public Spheres, and Vice Versa", in *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, eds. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon, 172-204 (London, New York: Palgrave Macmillan, 2012), 179.

¹⁶² Вид. о формирању федералне владе у Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*.

коалиције, као и због тежине њеног одржавања до краја мандата, веома важно састављање коалиционог споразума између политичких партија у влади. Све партије владајуће коалиције се придржавају овог споразума који се детаљно утврђује пред почетак мандата владе. То подразумева да ни посланици у савезном парламенту неће отворати питања за која знају да њихове партије немају блиску позицију. Коалициони споразум је тако добар преглед законодавне активности која се може очекивати у току предстојећег мандата. Владајуће партије се око свих других питања ангажују у сталном процесу међусобног преговорања, укључујући и организовање јавне управе, а влада (Савет министара) увек одлучује искључиво консензусом.¹⁶³ Све ово обезбеђује да нити једна од владајућих странака неће довести у питање неки од предлога владе, као што је то случај у Швајцарској. Политичка опозиција предлозима владе се зато може очекивати само изван ове коалиције, међу политичким партијама, интересним групама или друштвеним покретима.

Када је реч о другим политичким актерима, пре свега интересним групама, за Белгију као консоцијативну, федералну државу карактеристична је форма ублаженог корпоративистичког модела. То значи да је доминантан облик интересног представљања онај који подразумева институционализацију учешћа интересних група у креирању јавних политика у одређеним областима (нпр. социјално-економске и здравствене). Имајући ово у виду, могло би се очекивати да неће доћи до подстицања политизације ни од стране ових актера, посебно у областима каква је социјална политика где су они чврсто укључени у процес одлучивања. Показаће се, на примеру реформе пензионог система, да је ова претпоставка тачна само под одређеним условима.

У Белгији је заступљена пиларизација интересног представљања. Пиларизација подразумева да се бројне организације везују за кровне асоцијације унутар одређених области у оквиру једног сегмента друштва. Ови „стубови“ су у Белгији традиционално одељени по религијској и социо-економској оси чије контуре су преживеле без обзира на савремену секуларизацију и узмицање религијских подела у друштву. Када је реч о здравственом осигурању, на пример, пиларизација се јасно огледа у систему у којем се

¹⁶³ *Ibid.*, 159. и даље.

грађани опредељују за једну од организација здравственог осигурања: хришћанску, социјалистичку, либералну, неутралну или независну.¹⁶⁴

У области социјалне и здравствене политике, у Белгији постоје јаке федералне синдикалне и бизнис групе које се организују на федералном нивоу и које су чврсто укорене у процес доношења одлука у овим областима. Карактеристично је, посебно за синдикате, да се програмско-политички везују за једну од политичких опција, нарочито за неку од „традиционалних“ партија које су одражавале основне друштвене поделе у Белгији (демохришћане, социјалисте или либерале, што се читава и у њиховим називима). За разлику од политичких партија међутим, синдикалне асоцијације се нису поделиле по језичким заједницама.

Колективне уговоре кроз процес преговора унутар Националног савета рада доносе представници рада и послодаваца уз учешће државе као посредника.¹⁶⁵ Синдикати такође делују и као посредници између државе и грађана/корисника у расподели социјалних давања својим члановима. Ове организације су омогућиле да најважнији домени социјалне политике, посебно у области радно-правних односа, остану регулисани на федералном нивоу и поред снажних захтева фламанске заједнице за децентрализацијом у свим областима па и овој. Како наводи Бутека (*Nicolas Bouteca*), „једна од особености најзначајнијих социјалних партнера овог нео-корпоративистичког система је да се нису поделили по језичким линијама“.¹⁶⁶ За разлику од политичких партија, представници рада и капитала своје деловање усмеравају на централни ниво власти, што је и логично, имајући у виду да су социјалне политике до скоро у потпуности биле у надлежности федералних органа. Иако је „шестом реформом државе“ из 2014. године, један део пренет на регионални ниво, област радног права задржана је на федералном нивоу.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 205. и даље.

¹⁶⁵ Дешувер наводи кровне организације рада и послодаваца заступљене у Националном савету рада: Хришћанска унија рада (ACV/CSC), Савез рада социјалиста (ABVV/FGTB), Либерални синдикат (ACLVB/CGSLB), Белгијски савез послодаваца (VBO/FEB), Организација малог бизниса (UNIZO/UCM) и Организација фармера. *Ibid.*, 205-211.

¹⁶⁶ Nicolas Bouteca, Carl Devos & Manu Mus, „The Future of Belgian Federalism as Seen Through the Eyes of the Social Partners: A Continuing Obstacle to Social Policy Decentralization?“, *Regional and Federal Studies*, 23, 3, (2013): 294. <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2013.773892>.

Како су појединачни синдикати програмски везани за одговарајуће „традиционалне“ политичке партије, приликом креирања политика било би оправдано очекивати да заузимају сличне или исте позиције као и ове партије. Ово није тако тешко у ситуацијама када све традиционалне партије учествују у коалицији на власти и када постоји својеврстан картел политичких партија и социјалних партнера који се остварује кроз институционализоване форме одлучивања. Међутим, показало се да овај „пакт“ није увек лако одржати, нарочито у околностима када у власти не учествују све традиционалне партије и када се једна од њих, као социјалисти, нађу на страни опозиције. О овом односу биће више речи даље у тексту, приликом анализе случаја политизације реформе пензионог система у Белгији.

Медији у Белгији истовремено прате и подупиру описано подељено деловање политичких партија. Синарде наводи да не постоје значајни пан-белгијски медији.¹⁶⁷ Медијска сцена у Белгији је јасно подељена између језичких заједница. Јан Ерк (*Jan Erk*) наводи истраживања која показују да изузетно мали проценат слушалаца/читалаца/гледалаца прати медије из оне друге језичке заједнице, као и да се медији не обраћају публици са друге стране лингвистичке границе. Он такође објашњава да су медији били језички подељени и пре формалне федерализације земље, а да се некада постојећи национални јавни сервис поделио на језичке секције и пре него што су 1970. године заједнице формално стекле надлежност над масовним медијима, што је било део њихове надлежности у области културе.¹⁶⁸ Власништво над медијима је такође укоренењено унутар заједница. У званичним документима јавних сервиса сваке од заједница дефинисани су циљеви промовисања културног идентитета језичке заједнице, а не националног идентитета.

Оваква медијска подељеност доприноси да се и о федералним питањима расправља искључиво унутар сваке од појединачних заједница, па чак и када су у питању федерални избори који би требало да су заједничка тема. Кандидати за федералне функције се тако обраћају искључиво гласачима своје језичке заједнице. Синарде и Бурсенс (*Dave Sinardet, Peter Bursens*) објашњавају да је пракса да телевизијски канали француске или холандске језичке заједнице медијски простор дају готово искључиво федералним министрима из

¹⁶⁷ *Ibid.*, 177.

¹⁶⁸ Вид. Jan Erk, *Explaining Federalism: state, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland* (London: Routledge, 2007), 38. и даље.

сопствене заједнице, на тај начин ускраћујући своју публику за прилику да прате рад остатка федералне владе.¹⁶⁹

И поред описане политичке и медијске подељености, на регионалном нивоу су често заступљене федералне теме, чак и приликом кампања за регионалне изборе. Међутим, расправа о федералним темама се води готово искључиво унутар сваке од заједница. У расправама су ретко заступљени учесници из других заједница, а о теми се расправља полазећи од доминантног становишта дате заједнице.¹⁷⁰

Може се закључити да Белгија нема јединствену, федералну јавну сферу, него да се политички живот доминантно одвија унутар заједница. По овој карактеристици је она слична Европској унији, само што је у овој другој, због њене величине и далеко веће хетерогености, ова подељеност још израженија.

1.4 Безуспешна политизација редистрибутивних питања у Белгији

Из претходне анализе политичког организовања јасно је да су политичке партије у политичком систему Белгије најзначајнији актери који су укључени у све процесе креирања и спровођења јавних политика на свим нивоима власти. Како наводе многи аутори, Белгија је изразит пример партитократије, што подразумева да су политичке партије најважнији политички актери.¹⁷¹ Такође, Белгијски партијски систем спада у оне фрагментиране са великим бројем релевантних политичких партија што је делимично резултат расцепа „традиционалних“ партија али и појаве нових, регионалних у последњих пар деценија. И поред тога, јавну сферу у Белгији карактерисао је низак ниво сукобљавања међу политичким актерима и висок ступањ спремности на тражење компромиса. То је последица многих фактора од којих су следећи посебно важни. Најпре, постоји потреба да се обезбеди иначе крхка стабилност тешко формиране владајуће коалиције која по правилу обухвата већи број партија од минимално неопходних, то јест, никада се не формирају минималне

¹⁶⁹ Вид. Dave Sinardet and Peter Bursens, “Democratic legitimacy in multilevel political systems: The role of politicization at the polity-wide level in the EU and Belgium”, *Acta Politica* 49, 3, (2014): 246-265. DOI10.1057/ap.2013.17

¹⁷⁰ Вид. Dave Sinardet, “Is There a Belgian Public Sphere? What the Case of a Federal Multilingual Country Can Contribute to the Debate on Transnational Public Spheres, and Vice Versa”, 188. и даље.

¹⁷¹ Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 78.

победничке коалиције. Све до 2014. године, настојало се да из сваке од заједница у федералну владу уђу по две или три странке, те да коалиција буде „симетрична“ када је у питању представљање заједница. У сваком случају, постоји потреба да се задовоље захтеви две највеће језичке заједнице без чијег компромиса би сам опстанак државе био доведен у питање. Ствари се додатно компликују јер се увек настојало (бар до 2014. године) да се владајућа коалиција „реплицира“ на свим нивоима власти. То значи да ће се настојати да партије које су садржане у регионалним владама учествују у федералној. Тиме се обезбеђивало да значајне политичке партије не представљају сталну претњу онима које учествују у федералној влади.

Како су најважније политичке партије и социјални партнери као најзначајнији актери могуће политизације чврсто укључени у процес доношења најважнијих одлука, Белгија није била сведок већих и честих политичких поларизација око различитих регулаторних или редистрибутивних питања. Најважнија питања која су се изнова отварала јесу она конститутивна имајући у виду да је Белгија последњих деценија прошла кроз велике реформе које су је довеле до федералне структуре државе коју данас има.¹⁷² Међутим, ове реформе су се по правилу одвијале након што је претходно обезбеђена коалиција странака које имају представнике са обе стране језичке поделе и имају јасан договор и мандат за предузимање неопходних мера. Тако су избегнути могући већи сукоби посебно они између највећих језичких заједница које су имале различите визије будућег изгледа земље.

Још један фактор који доприноси слабој политизацији и реткости политичког сукобљавања на федералном нивоу је одсуство прилика повољних за политизацију федералних тема. Када нема таквих прилика или арена политизације, нема ни превеликих шанси нити подстицаја за актере да се организују на федералном нивоу. За разлику од Швајцарске, Белгија не познаје федерални референдум нити народну иницијативу око којих би грађани из различитих језичких заједница могли да се окупљају. Опасност од њихових супротних, центрифугалних ефеката, вероватно је била разлог да се ови институти непосредне демократије не предвиде у Уставу.

¹⁷² Шеста реформа државе извршена у периоду између 2007. и 2011. године резултирала је изменом 47 чланова устава (од укупно 197), усвајањем 15 специјалних аката и 18 статута. Werner Vandenbruwaene, „Constitutional Change through Euro Crisis Law: A Multi-level Legal Analysis of Economic and Monetary Union (Belgium)“, EUI Department of Law. Последња промена 20.12.2014. <http://eurocrisislaw.eui.eu/belgium/>.

За разлику од Швајцарске где је питање односа према европској интеграцији производило најжустрије дебате међу грађанима и политичким актерима, у Белгији ни ова тема није била семе раздора. Чак и у моментима најтежих економских криза и резова у јавној потрошњи који су били последица захтева економске и монетарне уније, преиспитивање чланства у Европској унији није било тема у Белгији.¹⁷³

1.4.1 Политизација поводом реформи радно-правног и пензионог система

Описана пракса консензуза се у последњих неколико година нашла под притиском, посебно у условима европске економске кризе која је налагала увођење оштријих мера штедње у државама чланицама ЕУ, а тиме и у Белгији која се од успостављања економске и монетарне уније борила, не баш успешно, да достигне критеријуме конвергенције дефинисане у Уговору из Маастрихта 1993. године.

Осим тога, актуелна белгијска влада која је ступила на дужност октобра 2014. године је формирана као влада која припада само једној, десној страни политичког спектра.¹⁷⁴ После дуже времена у свом саставу нема странака левице, дакле изостали су представници иначе традиционално јаких социјалиста који су и у последњем, актуелном сазиву представничког дома друга највећа партија. Како су социјалисти јачи у Валонији него у Фландрији, то би потенцијално могло да значи продубљивање јаза између две највеће језичке заједнице, посебно што је истовремено у федералној влади први пут једна фландријска националистичка партија деснице – *N-VA*. Некада релативно јасна и предвидива политичка ситуација која је подразумевала традиционално снажне социјалисте у Валонији и једнако јаке демохришћане у Фландрији који су дуго времена заједно учествовали у владајућој коалицији на федералном нивоу, са јачањем регионалних партија доведена је у питање. Такође, федерална влада обухватила је политичке партије које су на власти у фламанском парламенту, али није обухвила странке које су од 2014. године биле владајуће у Валонији (социјалисти и франкофони демохришћани). Валонце у федералној

¹⁷³ Вид. Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 233-237.

¹⁷⁴ Владу су формирале Реформаторски покрет (*MR*), Нова фламанска алијанса (*N-VA*), Демохришћани и Фламандци (*CD&V*) и Странка отворених либерала и демократа (*OVL*).

влади представља премијерова партија Реформаторски покрет (MR) која је на регионалном нивоу у Валонији до 2017. године била у опозицији. То је валонске владајуће партије ставило у позицију сталних изазивача мера федералне владе. Међутим, валонски демохришћани нису дуго издржали притисак за успостављањем партијске симетрије на регионалном и федералном нивоу. Од 2017. године, нашли су разлог да раскину коалицију са социјалистима и формирају нову валонску владу са Реформаторским покретом.

Од самог установљења актуелне федералне владе до данас, Белгију су потресала необично снажна политичка сукобљавања и периодични протести. Међутим, политички сродна влада десног центра, удпела је да очува стабилност и одоли свим досадашњим изазовима. Једно од питања око којег су Белгијанци почели да се сукобљавају од самог формирања актуелне владе, заправо је дошло као последица договора о антикризним мерама штедње, постигнутог у институцијама Европске уније. Међутим, у Белгији питање ни овог пута није било обликовано као „антиевропско“. Сукоб се водио поводом најављених мера њихове сопствене владе које су имале за циљ да смање јавну потрошњу и подигну конкурентност земље. Синдикати који су били главни актери ових сукобљавања сматрали су да се предложене реформе одвијају на рачун права радника, а влада у којој су значајно место заузеле либералне партије, оптужена је као благонаклона према интересима бизниса. Најтеже су их погађали предлози владе који су били усмерени на реформу радног права и пензионог система. Међу предложеним новим мерама биле су оне којима се продужава радна недеља (са 38 на 45 сати), замрзава аутоматско усклађивање зарада у складу са инфлацијом (истовремено дозвољава скок индекса цена из контролисане корпе) и подиже број година старости неопходних за одлазак у пензију (са 65 на 67 година)

Ови прилично детаљни предлози реформи били су садржани у коалиционом споразуму политичких партија које су оформиле нову владу, што значи да су договорене без претходног консултовања социјалних партнера, углавном се позивајући на захтеве ЕУ и извештаје експерата о неопходним мерама.¹⁷⁵ Одмах након најаве реформи нове Мишелове (*Charles Michel*) владе, протесте у Бриселу и штрајкове широм земље су већ новембра и децембра 2014. године организовали белгијски синдикати, а придружиле су им

¹⁷⁵ Вид. „Accord de Gouvernement“, 9 octobre 2014.
http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf

се и опозиционе партије. И поред тога што се од традиционалних партија само социјалисти нису нашли у новој влади, штрајкове су подржали синдикати блиски свим партијама (демохришћанима, либералима и социјалистима).¹⁷⁶ Са друге стране, странке у власти, посебно N-VA, оптуживали су социјалисте да подгревају протесте како би „саботирали напредак“.¹⁷⁷

Пре него што предложи пропис из домена социјалне политике, према уобичајеној пракси, белгијска влада оставља социјалним партнерима да о предметним питањима из предлога постигну компромис. Представници радника и послодаваца то уобичајено чине кроз преговоре унутар такозване Групе 10 (*Groupe des 10*). У њој су заступљени представници најважнијих федерација рада и послодаваца на нивоу целе државе. Уколико социјални партнери постигну споразум, влада га спроводи или у супротном сама усваја мере усвајањем декрета (фр. *Arrêté Royal*). Како су политичке партије кроз поменути коалициони споразум већ приликом формирања владе договориле реформе у прилично детаљној форми, није остало много простора за преговоре међу социјалним партнерима. За један део пакета реформи (превреми одлазак у пензију и приближавање статуса запослених у различитим секторима) чланице Групе 10 су релативно једноставно постигле договор који је влада најпре прихватила у децембру 2014. године, али касније изменила поједине његове одредбе.¹⁷⁸ За други део међутим, који се односио на ограничење раста плата, испоставило се да постоје непремостиве разлике међу саговорницима. Синдикати су сматрали да је влада управо својом претходном најавом о прекиду усклађивања раста плата са растом цена, коју су подржавали послодавци, ово питање учинила излишним као предмет консултација. У таквој ситуацији, знајући да ће влада усвојити свој програм уколико не буде договора у

¹⁷⁶ FGTB. „Non à un accord de gouvernement antisocial, inéquitable et injuste qui veut nous dépouiller!“, 16.10.2014. <http://www.fgtb.be/-/non-a-un-accord-de-gouvernement-antisocial-inequitable-et-injuste-qui-veut-nous-depouiller>.

¹⁷⁷ Jennifer Rankin. „Belgium disrupted by widespread transport and public sector strikes“, The Guardian. 31.5.2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/may/31/belgium-transport-public-sector-strikes-trains-french-wallonia>. Вид. такође, Leo Cendrowicz. „Belgium grinds to a halt for one-day general strike“. 15.12.2014. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/15/belgium-unions-general-strike-charles-michel>.

¹⁷⁸ RTBF. „Marc Goblet: "C'est en cassant la concertation sociale qu'on va arriver à diviser la Belgique"“. Rédaction RTBF, 15.3.2015. https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-dossier-epineux-des-prepensions-ou-que-signifie-la-notion-de-disponibilite-adaptee?id=8931709.

Групи 10, послодавци којима су предложене мере владе ишле у корист, нису имали много воље за попуштање како би се постигао компромис. То је на крају довело до напуштања договора од стране социјалистичке федерације рада (француског – *FGTB* и фламанског крила – *ABVV*) и каснијег наставка организовања протеста. Преостале чланице Групе 10 су међутим свој предлог споразума, у којем нису учествовали поменути синдикати, упутиле влади која га је прихватила а затим и усвојила одговарајуће мере како би га спровела у дело. Поједине синдикате влада је привремено задовољила другим мерама које је требало да ублаже последице замрзавања плата за оне са најмањим примањима.¹⁷⁹

Међутим, протести и штрајкови синдиката против реформи су се наставили и наредних година. Три синдиката која су иначе везана за различите економско-политичке програме и партије (социјалисти, либерали и демохришћани) ујединили су захтеве према влади нашавши се тако на истој страни у заштити интереса сопственог чланства.¹⁸⁰ И поред тога, ови снажни социјални немири нису успели да помере владу са њеног курса реформи а посебно нису успели да је дестабилизују на власти, те прилика за кажњавање владе неће доћи све до избора 2019. године.¹⁸¹ До тада, како је актуелна влада, влада деснице, то за њу политизација питања редистрибутивног типа не може бити разједињујући фактор, те она није била принуђена да чини било какве уступке. За један консенсуални модел, ово није уобичајена ситуација, јер широке коалиције на власти обично обухватају партије са обе стране политичког спектра.

Треба поменути да су и током 2011. године синдикати одржали сличне снажне генералне штрајкове праћене протестима на улицама, али да ни тадашња влада, иако су је чинили и социјалисти, није одступила од намере да примени мере штедње. Ова серија штрајкова и протеста од почетка увођења мера штедње говори о томе колико је

¹⁷⁹ Pierre Magos. „Le gouvernement fédéral compte entériner les accords du "Groupe des 10"“. Rédaction RTBF 7.2.2015. https://www.rtb.be/info/belgique/detail_le-gouvernement-federal-compte-enteriner-les-accords-du-groupe-des-10?id=8900996.

¹⁸⁰ Вид. на пример објаву за штампу FGTB. „Le gouvernement met en danger la concertation sociale sur les pensions“, 15.6.2015. <http://www.fgtb.be/-/le-gouvernement-met-en-danger-la-concertation-sociale-sur-les-pensions>.

¹⁸¹ Вид. анализу која говори о неуспеху социјалних покрета кроз историју да дестабилизују федералну владу у Белгији: Philippe Walkowiak. „Laisser passer“. 7.10.2015. https://www.rtb.be/info/article/detail_laisser-passer?id=9101340.

партитократија у Белгији снажно укорењена и до које мере је чврста погодба међу владајућим партијама. Коалиције се тешко али пажљиво креирају тако да укључе партије са обе стране језичке поделе а коалициони споразуми не доводе у питање. Чак ни федерални парламент неће отворати питања која би могла бити семе раздора међу владајућим партијама што га своди на орган за потврђивање владиних иницијатива. Може се очекивати да ће стабилност постигнутих партијских договора бити и већа након одлуке да се одржавање избора на федералном и регионалном нивоу временски усклађује са оним за Европски парламент како се не би дестабилизовале установљене коалиције.

Анализирани случај политизације је случај политизације једног јасно редистрибутивног питања за који је недвосмислено надлежан федерални ниво власти. Међутим, таквих питања је услед опсежног процеса деволуције остало релативно мало. То значи да и актери политизације какве је могуће „срести“ у анализираном случају (национално организовани и оријентисани на национално деловање), у неким другим питањима у Белгији не играју улогу.

Како је Белгија у последњим деценијама прошла пут велике трансформације од унитарне ка федералној држави уз одговарајуће процесе деволуције надлежности регионима и језичким заједницама, оправдано је очекивати да су конститутивна и идентитетска питања била веома заступљена међу њеним грађанима. На ову тему су урађена многа истраживања, а једно од новијих закључује да питање будућности државе јесте била честа и видљива тема, као и да ставове грађана према овом питању доминантно одређује њихов идентитет заједнице којој припадају.¹⁸² Међутим, исто истраживање налази да су се и поред свеприсутности теме реформи државе, гласачи на биралиштима опредељивали у највећој мери према својим социо-економским преференцијама.¹⁸³

Истраживања налазе да су грађани из обе језичке заједнице способни да међусобно „мирно и конструктивно комуницирају ... уколико се успоставе институционални услови погодни за делиберацију“.¹⁸⁴ Оваквих услова, односно прилика, међутим, у Белгији нема много. Разлог томе је како одсуство института непосредне демократије на националном

¹⁸² Вид. Min Reuchamps, „The Future of Belgian Federalism Through the Eyes of the Citizens,“ *Regional & Federal Studies* 23, 3, (2013): 356 и даље. DOI: 10.1080/13597566.2013.773893.

¹⁸³ *Ibid.*, 355-356.

¹⁸⁴ *Ibid.*, 366.

нивоу, тако и јасна одељеност партијских система и јавних сфера заједница. Утицај организација цивилног друштва, интересних група, политичких партија, био би много видљивији и успех њихове политизације одређених питања већи када би били способни да делују на националном нивоу. Синдикати који једини делују без подела по језичким заједницама, имају мале шансе за утицај без одговарајуће подршке јаким политичким партија, посебно оних које учествују у федералној власти.

До сада је белгијски систем дакле био устројен тако да осим избора није омогућавао шире укључивање грађана у процесе доношења одлука који су били резервисани искључиво за политичке елите. То је као главне актере политизације наметнуло политичке партије које се стратешки односе према политизацији и користе је када и на начин који њима одговара. Политичке партије постале су главни посредници политичких порука а публика којој се обраћају је искључиво она унутар њихове језичке заједнице. Грађани из различитих заједница, поред објективних тешкоћа (језичка баријера) практично немају институционалне могућности да непосредно међусобно размењују поруке што их држи заточене унутар партијских граница једне од заједница. То ствара добре претпоставке да се готово свако питање, чак и оно које није идентитетско, обликује управо на тај начин када политичким партијама тако одговара. Шансе за то су још веће са јачањем појединих регионалних странака које у свом програму имају сепаратистичко-националистички програм. Уобичајено, политизација идентитетских питања ће бити њихова стратегија у сукобљавању са умереним партијама. Међутим, описана ситуација која је створена необичним формирањем владе без једне од традиционално јаким умерених партија левице, уз истовремено укључивање једне фламанске националистичке странке (*N-VA*) довела је до тога да обликовање питања на идентитетски начин постане део репертоара и ових умерених партија.¹⁸⁵ За њих је то постао можда најбољи начин да унесу раздор у владајућу коалицију која је можда политички сродна, али разнолика по културно-језичким карактеристикама.

Одступање од праксе укључивања једне релевантне политичке опције у федералну владу, отворило је прилику за чешћу политизацију свих врста питања. Социјалисти франкофоне заједнице користили су сваку прилику да подрже и подстакну протесте или на

¹⁸⁵ Вид. већ поменут случај међусобних оптужби међу фламанским и франкофоним политичким лидерима поводом терористичких напада у Бриселу.

други начин изазову мере федералне власти. Илустративан је пример одбијања трговинског споразума Европске уније са Канадом (*CETA*) од стране Валонског парламента у време када су социјалисти тамо учествовали у владајућој коалицији. Како региони имају надлежности у области спољне трговине и морају се сагласити са закључивањем споразума у којима Белгија учествује, Социјалистичка партија је то искористила у покушају да подигне свој рејтинг пре свега у Валонији, а убудуће можда и врати место у федералној власти.¹⁸⁶

Раст регионалних партија, који је подржан раздвајањем партијског и медијског система Белгије, подстиче политичке такмаце да унутар својих заједница у предизборној кампањи дају обећања која касније због консенсуалне природе доношења одлука на федералном нивоу, не могу да испуне. Због подељености јавне сфере грађани Белгије из сваке од заједница, фактички не могу држати одговорним чланове федералне владе из оне друге заједнице које нису имали прилике да бирају. То доприноси паду поверења у институције и партије али уопште дефициту демократије.

1.5 Сличности и разлике између два консоцијативна модела и утицај на процесе политизације

Две анализиране државе имају многе сличности у погледу одабраног модела демократије, па ипак и многе разлике у усвојеним правно-институционалним решењима. Разлог њиховог поређења није само да се опишу поменуте сличности и разлике него да се утврди како су оне утицале на различите праксе и понашање политичких актера. Све ово се чини са идејом да се у наредном делу рада ова искуства упореде са искуствима Европске уније и утврди какве би последице одређена решења имала на политику у овој хибридној и недовршеној заједници.

Најпре, две државе имају различита историјска искуства настанка и развоја која су утицала на одабир различитих институционалних решења. Иако обе федералне државе, постоји разлика у обрнутом смеру процеса федерализације: Швајцарска се кретала ка све више централизације, док је процес деволуције у Белгији довео до необичне форме федерације са високим степеном аутономије њених разнородних федералних јединица. Овај

¹⁸⁶ Laurens Cerulus. „Meet Monsieur Magnette: The man who made Canada weep“. Politico. 25.10.2016. <https://www.politico.eu/article/meet-monsieur-paul-magnette-the-man-killing-ceta-deal-trade-agreement/>.

процес у Белгији је имао несумњив утицај на политичко организовање и структурисање јавне сфере у правцу јасног одвајања партијског, па и медијског система. Не само да је постепено удаљавање заједница довело до цепања традиционалних политичких партија, него и до појаве и јачања нових регионалних. Швајцарски процес федерализације је ишао обрнутим смером кренувши од високог степена аутономије кантона која се постепено умањивала у корист федерације. Већина институционалних решења у овој земљи израз су потребе кантона и различитих друштвених група и класа да задрже или обезбеде учешће у новом, све јачем центру, укључујући и развијене институте непосредне демократије. Политичке партије и други политички актери пратили су овај смер процеса федерализације, па у Швајцарској, за разлику од Белгије, постоје политичке партије на федералном нивоу иако представљају скуп својих кантоналних подружница.

Територијалне јединице данашње белгијске федерације настале су као одговор на захтеве за задовољавањем специфичних културних потреба језичких заједница и за организовањем употребе језика. Стога су у овој земљи етничке/језичке заједнице јасно одељене територијалним линијама (уз изузетак Брисела). За разлику од тога, у Швајцарској су заједнице распоређене у више кантона (федералних јединица), а неки кантони су и формално вишејезични.

Између ове две државе постоје и разлике у врсти „национализма“. Док је у Швајцарској присутна идеја „грађанског национализма“ заснованог на привржености федералним институцијама и процесима, у Белгији је видљив етно-културни национализам у виду привржености за језичку заједницу. Зато је у Белгији израженије видљива једна карактеристика која је присутна и Европској унији, а то је да се ради о заједници „у кретању“ која и даље трага за својим идентитетом између националног и регионалних. Она такође, трага и за својим уставним идентитетом што је видљиво из честих промена устава, али и крхког уставног компромиса који је резултирао у необичној федерацији региона и заједница.

Сличност која је упадљива између две државе јесте састав федералне владе која је образована од већег броја партија и по паритетном основу који подразумева обавезну заступљеност највећих заједница. Међутим, разлике су видљиве у начину формирања и стабилности влада две државе. Док у Швајцарској систем конкордата обезбеђује готово увек унапред познату коалицију, формирање Белгијске федералне владе зависи од

променљивих резултата остварених на изборима. Па ипак, иако у Белгији не постоји правило „чаробне формуле“ као у Швајцарској, неке коалиције су предвидиво формирале владу у дужим временским периодима. Све до јачања *MR* и *SVP* ту коалицију су чиниле социјалисти и демохришћани, повремено либерали. Опстанак Швајцарске владе не зависи од подршке у савезном парламенту што је омогућило стабилност владе, док је, са друге стране, у одређеним периодима белгијска влада често била распуштана пре времена, од чега много пута због уставних реформи. Иако су белгијске владе у одређеним периодима историје биле врло краткотрајне, њихово распуштање је најчешће било последица договора политичких партија а не изгласавања неповерења од стране парламента.¹⁸⁷ И поред повремених периода нестабилности, конкуренција је донекле ограничена подељеним партијским системом између две заједнице и процедуралним правилима која предвиђају вето играче и усвајање најважнијих закона уз квалификовану већину (уставни закони).

Белгија је изразита партократија, док у Швајцарској постоји изражена пракса интересног представљања и консултација цивилног друштва у предпарламентарној фази процеса одлучивања, али и у његовим каснијим фазама, а партије су донедавно сматране slabим организацијама. Ова разлика изгледа да није утицала на различиту учесталост или интензитет политизације која се у обе земље евидентно одвија по многим питањима. Док се за Швајцарску не може рећи да је партократија, тамо је политизација потпомогнута лако доступним институтима непосредне демократије. Отуд се разлике јављају у аренама где се води најинтензивнија политизација и у начину обликовања питања која се политизују. Белгијска политизација је више „институционална“ то јест води се унутар „политичког подсистема“ (вид. о појму политизације), поводом и унутар конститутивно-институционалних аранжмана уз доминантну активност мањег броја актера – политичких партија, посебно њихових политичких лидера. Јавне дебате које укључују шири круг актера – на пример, организација цивилног друштва или друштвених покрета кроз протесте, петиције или медије – тешко налазе пут до политичких институција. То значи да су одлуке о најважнијим питањима државних реформи доносиле политичке елите, што је опет подстицало даље учвршћивање партократије. Грађанима Белгије је јасно да уколико желе да утичу на политичке процесе потребно је да се партијски организују. Зато су у Белгији и

¹⁸⁷ Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 173-175.

друштвене групе које би другде деловале као друштвени покрети (на пример, еколошки) кренуле путем организовања у релативно снажне политичке партије.

Због недовршеног карактера белгијске федерације, питања која се политизују су често она конститутивна, а линија сукоба се неретко протеже између две језичке заједнице. За разлику од тога, швајцарска политизација се уобичајено води широм политичког система и обухвата разноврстан спектар политичких актера иако је последњих година јасно примећено јачање политичких партија. Линије подела међу швајцарцима не иду између различитих етно-језичких заједница, већ по социо-економској оси, а чешће по културно-вредносној.

Како је наведено, значајне разлике настају због различитих пракси укључивања грађана на федералном нивоу и отворености институција. За разлику од Швајцарске у којој је референдум уобичајена форма изјашњавања грађана и по неколико пута годишње, у Белгији готово да не постоји пракса референдума (није одржан од 1950. о повратку краља Леополда у земљу), а ни устав не предвиђа његово одржавање на националном нивоу. За разлику од Белгије где је страх од продубљивања подела између две заједнице био међу мотивима да се употреба референдума избегава, у Швајцарској је референдум један од стубова њеног политичког идентитета. Разлика између државе у којој заједнице не желе да припадају негде другде и оне где такве тенденције постоје одиграла је улогу у обликовању институционалних решења и политичких пракси.

2. Политизација у Европској унији као сложенем политичком систему недржавног типа

2.1 Друштвено-политички сукоби у Европској унији

Питања која се политизују у Европској унији практично су неисцрпна. Међутим, у контексту европске интеграције сва та питања могуће је сврстати у неколико група које имају различит потенцијал за политизацију. На пример, преузимајући Бартолинијеву поделу, једну такву класификацију наводе Долезал, Гранде и Хатер (*Martin Dolezal, Edgar Grande and Swen Hutter*) разликујући три групе питања: опште оријентације, конститутивна питања

и питања у вези јавних политика.¹⁸⁸ Прва група питања су „основне или опште оријентације које се односе на позитивне или негативне ставове према европској интеграцији и ЕУ уопште“ и ови аутори им не придају много значаја у својој даљој анализи налазећи да се ова питања ређе политизују у односу на она из преостале две групе.¹⁸⁹ За разлику од групе општих оријентација, преостале две групе даље разлажу на неколико подгрупа. „Конститутивна питања подељена су у три категорије:

- Ширење, нпр. питања у вези територијалне димензије европске интеграције“
- Економско продубљивање, на пример, питања у вези са преносом додатних надлежности Европској унији у економским пољима...
- Не-економско продубљивање, на пример, питања у вези са опсегом и нивоом интеграције у неекономским пољима...“¹⁹⁰

На сличан начин, ови аутори рашчлањују групу питања у вези јавних политика. Ради се о питањима која се политизују поводом оправданости и смера интервенције Уније у економским и неекономским областима њеног деловања.¹⁹¹

Сукоби око свих ових питања која се у Европској унији политизују имају неколико извора или основа од којих је један нарочито карактеристичан за овај недржавни политички систем. У питању је сукоб око суверености. У државним облицима политичких система, нарочито оним сложеним, овај основ сукоба се јавља само изузетно, када један део територије државе има претензије за отцепљењем. Нешто блажа варијанта овог сукоба јавља се у државма у којима њени поједини делови имају тежње за већом аутономијом или очувањем њеног стеченог нивоа. У овом последњем случају се наравно не може говорити о захтевима за сувереношћу у строгом смислу речи, али се свакако ради о тежњи за стицањем или одржањем одређеног нивоа прерогатива датих ентитета.

За Европску унију која је настала добровољним удруживањем претходно суверених држава, карактеристично је да државе чланице нису једнако вољне да, у свим областима

¹⁸⁸ Вид. Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi, *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, 56 или 139.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 56.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

јавних политика, предају или „деле“ своју сувереност. Државе чланице, осим тога, имају различите традиције и дефиниције сопствене суверености, као и перцепцију области јавних политика које су прихватљиве за даљу наднационалну интеграцију. Да ствар буде компликованија, ни наука, нити политика немају једнозначне одговоре у вези са питањем да ли и ко (п)остаје суверен по уласку у Европску унију.¹⁹² Зато овај сукоб око суверености представља константу европске интеграције од њеног настанка до данас. Може се чак претпоставити да ће се тај сукоб на даље интензивирати имајући у виду тенденцију сталног ширења интеграције на нове области, али и на нове државе чланице са различитом историјом и традицијом суверености. У неким случајевима овај сукоб је појачан великом кризом од 2008. године наовамо, а најочигледнији пример јесте одлука Уједињеног Краљевства да иступи из Европске уније.

Уско везан са претходним извором сукоба јесте идентитетски сукоб којег је могуће идентификовати на више нивоа. Најпре на националном, када се на пример јављају отпори у појединим државама чланицама укључивању у одређене области политике ЕУ зарад очувања сопствених вредности које би тиме могле бити угрожене. Најдрастичнији примери су заправо на страни држава које су остале изван ЕУ, али примери су бројни и унутар ње. Однос појединих држава према политици регулисања миграција у новије време је пример сукоба са снажном идентитеском основом.

На европском нивоу овај сукоб је видљив (мада не увек код свих држава чланица) у односу ЕУ према споља, односно према трећим државама, при чему овде постоји осећај угрожености елемената некаквог заједничког идентитета. Такво је, на пример, питање могућег чланства Турске као државе са различитом политичком културом, традицијом, религијом.

Очекивано за једну изразито хетерогену заједницу, у Европској унији је могуће идентификовати и редистрибутивни извор конфликта. Сукоби око редистрибутивних питања започели су већ првим проширењем Европске заједнице, али су се наставили и јачали како са даљим географским ширењем (посебно на сиромашније чланице), тако и са постепеним стицањем надлежности Европске уније у областима јавних политика којима је

¹⁹² Вид. на пример, становиште да државе уласком у Европску унију не предају него обједињују суверенитет. Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, *The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?*, (London and New York: Routledge, 2015), 8-9.

вршена прерасподела материјалних добара међу државама чланицама и њиховим регијама. Сукоб је, могло би се рећи, кулминирао стицањем надлежности у области монетарне политике, а посебно са избијањем економске кризе која је ставила на пробу међусобну солидарност европских народа.

Један од случајева политизације који ће овде бити анализиран, случај усвајања директиве ЕУ о услугама, показује да овакви редистрибутивни сукоби постоје и да могу имати висок потенцијал за политизацију. Анализа тог једног случаја не може да пружи увид у учесталост или удео редистрибутивног основа сукобљавања у укупној политизацији свих питања у ЕУ. Међутим, може да расветли разлоге и факторе који утичу на увећању политизацију тих питања у једном сложеном систему, начине на који се та питања „каналашу“ кроз такав систем и утичу на њега. Редистрибутивни сукоб, по правилу дели оне који имају или немају користи (или имају штете) од одређених мера Европске уније.

Поменути случај политизације, као и други овде анализирани показује да у једном сложеном систему какав је Европска унија, ретко постоји само један основ сукобљавања, иако је један увек највидљивији или доминантан. Уместо тога, у сваком питању су сукоби међусобно испреплетани, међузависни, узрочно-последични, и често неодвојиви.

Коначно, потребно је мапирати ко су актери политизације у Европској унији и каква је организација и улога медија у овом процесу који су његов неизоставни чинилац. Актери политизације у Европској унији су заиста разноврсни и то је директна последица њене сложене структуре, као и основних друштвених подела у Европи. У наредном делу биће више речи о структурисаности актера политизације условљеној природом и структуром ЕУ. На овом месту, потребно је претходно позабавити се основним друштвеним поделама у Европи које обликују њену политику.

Нил Флигштајн идентификује једну значајну поделу која је директна последица процеса европске интеграције – „јаз између оних који непосредно учествују и имају користи од Европе и оних који то немају“.¹⁹³ Првој групи припадају они који су имали прилике да остваре интеракције са грађанима других држава чланицама у одређеним пољима и који су због тих уобичајених интеракција склонији да себе сматрају Европљанима. То су људи који

¹⁹³ Neil Fligstein, *Euroclash: the EU, European Identity, and the Future of Europe* (New York: Oxford University Press, 2008), 4.

због посла, студирања или забаве редовно путују или бораве у другим државама чланицама, попут менаџера, професора, студената, и других професионалаца, најчешће добро образованих, са неопходним средствима и приликама да путују. На другој страни, међутим остају они који ове прилике немају – старији, слабо образовани или слабо плаћени радници. Ове групе људи, које заправо чине већину становништва Европе, „не сматрају да је њихова судбина везана за људе широм Европе. Напротив, они и даље нацију и своју сопствену државу виде као одговарајућу јединицу коју треба штитити од спољних сила, било да су то политички противници или силе неолибралне глобализације. Такође, они ће радије сматрати ЕУ, не покретачем позитивне друштвене промене, него удаљеним местом где се служи интересима бизниса и подрива нација“.¹⁹⁴ Између ове две групе налазе се грађани који су учили неки од страних европских језика, који повремено због одмора путују у друге европске земље или прате стране медије. Поред националног идентитета они донекле осећају и европски, који Флигштајн назива „плитким“ идентитетом. Њихов однос према европској интеграцији обично подразумева подршку преношењу надлежности на ЕУ у трговинским стварима али задржавање кључних политика, на пример, социјалне на националном нивоу. Њихова подршка различитим питањима може да се мења под утицајем кампање о том питању или промењених политичких околности (енг. *swing voters*). Дакле, њихову подршку могу да освоје једнако евроскептичне партије, као и оне умерене, проевропске, што ће рећи да се не може очекивати са сигурношћу да ће временом расти број оних који се више идентификују са ЕУ него са националном државом.

То значи да „европско друштво“ представљају припадници средње или више средње класе, они који су имали средстава и прилика да путују, уче друге европске језике, прате медије на другом језику, припадају различитим „европским“ удружењима. Из овог круга изостављен је велики део становништва који ове прилике нема. Флигштајн закључује да овакво стање ствара потенцијални сукоб (енг. *clash*) на националном нивоу између добитника и губитника интеграције.¹⁹⁵

Слично Флигштајну, Сајмон Хикс, поредећи процес европске интеграције са економским и политичким интеграцијама које су се одигравале при стварању државних

¹⁹⁴ *Ibid.*, 124.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 245.

политичких система, утврђује да је и у случају Европске уније створен сукоб између центра и периферије. То је сукоб „између оних група чији су интереси угрожени економском и политичком интеграцијом и оних чији се интереси задовољавају интеграцијом“.¹⁹⁶ Хикс даље анализира овај сукоб који се према његовом мишљењу одвија првенствено преко националних линија, али да су се временом створиле и социоекономске поделе. Однос држава чланица ЕУ, то јест њихових грађана према европској интеграцији обликује се под утицајем политичких, културних и економских разлика међу овим државама. Тако би, на пример, државе које имају користи од јединственог тржишта требало да подржавају европску интеграцију, док би евроскептицизам код неких могао да се објасни њиховим великим доприносом буџету ЕУ или перцепцијом да европска интеграција слаби њихов национални идентитет или високе демократске стандарде. Са друге стране, могуће је пратити и однос различитих друштвених класа и група према европској интеграцији како према питању подршке чланству у Европској унији, тако и према питању „чиме би ЕУ требало да се бави“.¹⁹⁷

Након прегледа друштвено-политичких подела, поставља се питање ко би се могао очекивати као актер политизације европских питања. Пратећи Флигштајна, изгледа да „европско друштво“, не чине оне групе или грађани који „не учествују и немају користи од Европе“. Од њих се свакако не може очекивати да буду активни учесници политичког процеса на транснационалном и наднационалном нивоу. Њихов евентуални ангажман своди се на изражавање или ускраћивање подршке политичким странкама на националном нивоу које се на одређени начин односе према питању ЕУ. Тиме је шанса да утичу на процесе одлучивања у Бриселу сведена на минимум.

Постоји и онај један мањи део становништва за који се може претпоставити да ће се, на наднационалном и транснационалном нивоу, ангажовати у политичком сукобу око социоекономских питања, који у основи има питање „шта Европска унија треба да ради“ (насупротив питању „да ли Европска унија треба да делује“). То су оне групе које учествују и имају користи од европске интеграције. Како су хоризонталне везе међу грађанима различитих држава још увек слабе, пре се може очекивати да то буду групе које заступају

¹⁹⁶ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, 153.

¹⁹⁷ *Ibid.*, 158. и даље.

интересе бизниса или професионалних удружења, него других удружења грађана и друштвених покрета који изражавају јавне интересе. То значи да ће се на наднационалном нивоу у политизацији ангажовати махом проевропски оријентисани актери који су иначе окренути више овом центру одлучивања и који су способни да се транснационално организују (партијске групе у ЕП, европартије, асоцијације синдиката, транснационална удружења послодаваца и други). Од њих се тешко може очекивати да питање обликују као про и анти-европско. Пример политизације питања „шест мера“ (вид. даље у тексту) показује како се на наднационалном нивоу, због ангажовања транснационалних и проевропских актера у политизацији овог питања, оно обликовало као социоекономско, о правцу деловања Европске уније, а да питање преношења овлашћења националних парламената на институције ЕУ које је овим мерама фактички учињено, готово нико није поставио.

Део становништва са такозваним „плитким“ европским идентитетом биће подложен утицају и мобилизацији пре свега националних политичких партија. За њихове гласове боре се како умерене проевропске, тако и евроскептичне партије између којих подршка ових грађана може да варира зависно од њихових тренутно перципираних интереса.

2.2 Актери политизације у Европској унији

Актери политизације се организују на различитим нивоима и по разичитим основама и остварују неуједначен утицај на процесе одлучивања у ЕУ. Неки од њих имају више институционалиован положај јер су формално укључени у доношење одлука (нпр. кроз главне органе ЕУ или Економски и социјални комитет или Комитет региона или кроз различите трајне радне групе и тела која саветују главне органе у одређеним областима). Други пак актери налазе мање формалне начине утицаја кроз лобирање или друге облике притиска на институције (рад у консултативним радним групама, петиције, грађанске иницијативе, демонстрације, медијске објаве и друго). Зависно од теоријског приступа изучавању европске интеграције, различити аутори наглашавају значај једних или других актера интеграције. Реалисти ће свакако нагласити значај држава чланица, подразумевајући под тиме чланове влада држава чланица који у међувладиним органима представљају интересе својих држава. Ови актери су неизоставни одлучиоци посебно када је у питању

утврђивање најважнијих праваца развоја Европске уније. Неофункционалисти ће расветлити улогу интересних група, асоцијација бизниса, синдиката, политичких партија и заједничких институција које постепено свакодневно обликују и утичу на државе да обликују политику ЕУ.

Међутим, оно што је сигурно када је реч о политизацији питања европске интеграције, јесте да се број актера који се може замислити заиста велики. Који од њих ће имати значајну улогу у политизацији неког питања зависиће, осим од институционалне структуре и од конкретне теме (области јавне политике) и околности које прате процес политизације. Са становишта од којег се полази у овом раду, које посматра Европску унију као сложену, децентрализовану творевину недржавног типа са снажним консенсуалним елементима, чини се да је слика потенцијалних актера доста сложена и да не би било исправно категорички тврдити да само једна врста тих актера има најважнију улогу. Државе чланице, иако несумњиво важни актери европске интеракције, нису монолитни и њихов интерес се не формира изоловано од друштвено-политичких односа у земљи и шире. Један од доприноса овог истраживања се састоји у томе што настоји да расветли процесе и односе који су заслужни за заузимање баш одређених позиција најважнијих актера. То се чини тако што се залази иза површине дипломатских, међувладиних односа и рашчлањују релације других важних политичких актера на националном, транснационалном и наднационалном нивоу.

Слично другим комплексним, консенсуалним демократијама, у Европској унији је било потребно обезбедити представљање истовремено и колективитета и појединаца. Сам по себи, овакав институционални аранжман намеће неке актере као неизбежне. У институцијама ЕУ се ово представљање, како је већ описано, рефлектује кроз Савет и Европски савет, који представљају државе, као и Европски парламент који представља грађане. Имајући у виду формална овлашћења ових институција, одређена предност дата је овим првима, што је као веома значајне актере интеграције наметнуло државе односно чланове влада. Они су такође најчешће и лидери политичких партија из којих долазе или бар њихови најутицајнији чланови што и политичке партије ставља у позицију актера политичког процеса у ЕУ. Оне играју улогу и у националним парламентима који учествују у обликовању и спровођењу „европских политика“ својих држава. Могло би се стога рећи

да су националне политичке партије нека врста везивног ткива између различитих нивоа власти од локалног и регионалног, преко националног до европског.

И појединачне институције ЕУ (Комисија, Парламент, Савет) појављују се као актери политизације нарочито када се нађу у међусобном политичком сукобу. Примера ради, актуелан је сукоб између Европског парламента и Савета поводом предлога Европског парламента о усвајању заједничких начела изборног поступка за изборе за ЕП. Поједини представници ових институција ЕУ, њихови чланови, председници, неретко се појављују као актери политизације у многим питањима. Тако би се могло очекивати да председник Комисије убудуће буде политички активнији и да своје политичке позиције чешће јавно исказује уколико се настави пракса истицања кандидата за председника приликом избора за Европски парламент. Ова тек започета пракса, ставила је позицију председника комисије међу политичке функције за које се треба надметати, то јест, борити за гласове грађана ЕУ.¹⁹⁸ Унутар Европског парламента, актери политизације могу бити и често јесу и партијске групе које делују као представништва одговарајућих европартија.

Када је реч о политизацији европских питања изван уског круга политичких институција ЕУ, она може да се одвија транснационално, наднационално, или као политизација европских питања унутар националних граница. Одвија се кроз јавне дебате које преносе национални и транснационални медији, демонстрације, протесте, иницијативе, перформансе, прогласе, анализе, изјаве. Одвија се у време избора за Европски, али и националне парламенте, приликом референдума, али и поводом усвајања европског законодавства. Да би се каналисала кроз политички систем до политичких институција она мора да се пренесе посредством одређених политичких актера (политичких партија, синдиката, друштвених покрета, удружења грађана, група за притисак, пословних интереса и других). Актори политизације се организују на различитим нивоима, али веће шансе за успех имају актери који се организују транснационално, што ће се показати на примеру политизације Болкештајн директиве (вид. даље у тексту). У једном сложеном, децентрализованом и полицентричном систему каква је Европска унија, овај задатак није нимало једноставан и поред већ развијених начина консултовања и подршке (често и

¹⁹⁸ Вид. Ивана Радић Милосављевић. „Избори за Европски парламент у време кризе: шта је другачије овог пута“. *Годишњак IX*, 13 (2015): 45-62.

финансијске) од стране институција ЕУ многим од ових транснационалних актера. Није редак случај зато да се политизација европских питања одвија унутар националних граница, не само зато што политички актери немају капацитета да се организују транснационално, већ и зато што је центар одлучивања повремено неухватљив због описане природе Европске уније. У појединим хибридним политикама каква је економска, где формално надлежност доношења прописа имају државе чланице, али оквир политике утврђује Европска унија, овај проблем је још израженији. Како ће се видети из анализе случаја политизације „шест мера“, транснационални актери који желе да утичу на смер политике повремено немају јасног адресата којем би требало да упуте своје захтеве. Са друге стране, скептичнији актери који би поставили питање демократичности новоуспостављеног система или оправданости преношења надлежности на институције ЕУ, губе битку пред вратима националних институција које питање обликују на начин који им одговара. Када су околности за њих повољне, односно нема великих политичких ризика (нпр. одржавање избора или референдума), политички одлучиоци могу да пренебрегну неке захтеве и ублаже притисак политизације одређеног питања.

Како медији играју нарочито значајну улогу у процесу политизације, не само као пуки преносиоци порука, него често и сами као актери који промовишу одређену врсту порука, неопходно је мапирати и њихово место у политизацији питања европске интеграције.

Европска унија нема своје, наднационално радиодифузно тело, нити јавни сервис, али су национална независна регулаторна тела укључена у креирање политике у вези са медијима као саветодавци Комисији када предлаже прописе у овој области. Примера ради, Комисија је 2014. формирала Европску групу за аудиовизуелне медијске услуге (*The European Regulators Group for Audiovisual Media Services - ERGA*) која окупља шефове или друге високе представнике националних регулаторних независних тела у области аудиовизуелних услуга са циљем да олакшава њихову међусобну сарадњу и саветује Комисију у вези са применом и изменама Директиве о аудиовизуелним медијским услугама.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Вид. European Commission. *ERGA - Audiovisual Regulators*. Приступљено 9.1.2018. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/avmsd-audiovisual-regulators>.

Медијска слика у ЕУ је врло шаренолика где постоје бројни приватни и јавни сервиси, на националном регионалном и локалном нивоу, па све више и они који се оријентишу транснационално. И поред притисака глобализације и европеизације, медији који су се оријенисали на транснационалне теме и публику, убрзо су кренули обрнутим смером идући за својим главним финансијерима, оглашивачима који често желе да својим производима таргетирају локалну (националну) публику.²⁰⁰ Након разумевања да извештавање о искључиво транснационалним темама има ограничен број пратилаца, дошло је до појаве „глокализације“, где се медијски садржаји транснационалних медија у настојању да привуку ширу публику, прилагођавају локалној публици како у смислу језика, тако и тема које су одређеној географској регији блиске.²⁰¹ Неки од важнијих медија у Европи оријентисаних на европске теме и публику су *Euronews*, *Politico*, *EUObserver* или *Euractiv*. Случај Јуроњуза (*Euronews*) један је од добрих примера глокализације јер је овај у почетку транснационални медиј, који посматра из „европске перспективе глобална питања“, прилагодио свој програм специјализујући га за различите географске и тематске области па тако данас има 12 различитих издања на неколико језика.²⁰² Треба рећи да је у савремено доба, интернет постао изузетно важан извор информисања за све већи број људи. Готово су непрегледни данашњи портали који на неколико језика преносе европске вести. Тиме се донекле надомешћује мањи број „европских“ телевизијских и радио канала. Чак и поред раста броја „европских“ медија које најчешће прати високообразована публика која користи више европских језика, информисање остаје доминантно национално, па негде и регионлано (као у Белгији, на пример). Европски културни и медијски садржаји морају да се надмећу са домаћим, а често и америчким садржајима широке, поп културе.²⁰³

Европска унија нема нарочито развијен законодани оквир у области медија. Оно мало аката који су усвојени у овој области обрађивали су медије првенствено у контексту остваривања јединственог тржишта, без почетне намере да се креира медијска политика и утиче на програм. Временом, међутим, Унија није одолела да кроз предметне прописе „провуче“ и понеку одредбу која за циљ има подршку европској димензији емитованих

²⁰⁰ Вид. Ричард Рук, *Европски медији у дигиталном добу* (Београд: Клио, 2011), 38-48.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Euronews. *About Euronews*. Приступљено: 8.1.2018. <http://www.euronews.com/about>.

²⁰³ Neil Fligstein, *Euroclash: the EU, European Identity, and the Future of Europe*, 250.

програма. Тако Директива о аудиовизуелним медијским услугама предвиђа да државе чланице постепено обезбеде да емитери одреде бар 10% времена и 10% буџета на такозване „европске радове“ продуцената независних од емитера.²⁰⁴ Поред тога, Европска унија све више развија програме подршке медијима и култури (нпр. *MEDIA* програм или „Креативна Европа“) и кроз њих подстиче својеврсну европеизацију националних, регионалних и локалних програма.

Медији у Европи се такође организују у удружења, а једно од најважнијих је савез јавних сервиса – Европска радиодифузна унија (*European Broadcasting Union*). Осим заступања интереса својих чланица пред наднационалним институцијама, она пружа и одређене медијске услуге, као што је Евровизија и Еврорадио, чиме делује и у промовисању европске културе и вредности, па и идентитета (нпр. кроз свеевропска музичка и плесна такмичења или пренос дебате кандидата за председника Комисије 2014. године).

Како су медији не само изузетно важан актер и канал политизације, него и темељ јавне сфере, поставља се питање на који начин би требало да буду организовани медији и европска медијска политика тако да могу да обављају ову своју улогу. Да ли је потребно, сврсисходно и могуће креирати јединствену, наднационалну медијску политику и законодавни оквир, формирати „европски јавни сервис“ или одабрати стратегију европеизације националних медијских система? Питање је предмет дебата различитих аутора који се заузимају за један од ова два пута и за њих нуде образложења и аргументе.²⁰⁵ Ово питање ће бити размотрено детаљније у закључном делу овог рада, међутим, овде треба додати да организација медија и степен њихове европеизације има утицаја на процесе политизације питања европске интеграције. Може се претпоставити да нижи степен

²⁰⁴ Вид. чл. 17. Директиве о аудиовизуелним медијским услугама. „Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive),“ OJ L 95, 15.4.2010, 1–24.

²⁰⁵ Вид. на пример, Jakob von Weizsäcker, Andre Wilkens, „Media, fake news and propaganda: It’s time for a European Broadcasting Service“, Der Spiegel, 24.2.2017. <http://www.voxeurop.eu/en/2017/media-and-information-5120709>. Такође, Carl Henrik Fredriksson, Roman Léandre Schmidt, „The EU and the media: Does Europe really need a broadcasting service?“, Eurozine, 9.4.2017. <http://www.voxeurop.eu/en/2017/eu-and-media-5120937>.

европеизације националних медија има за последицу лакшу „национализацију“ питања која се политизују, као и локализовано тумачење питања европске интеграције.

2.3 Анализа случајева политизације у Европској унији

У наредним редовима анализирају се конкретни примери политизације у Европској унији. У оба случаја прати се процес политизације усвајања конкретних мера на нивоу Европске уније. Иако ниједан случај није могуће у потпуности изоловати од ширег контекста, његове предисторије као и накнадног развоја, који окружују сам процес, праћење процеса политизације од иницирања до усвајања неког акта може бити од користи за анализу каналисања политизације кроз политички систем. Конкретније, овакав поступак пружа прилику да се изблиза упознају актери, врсте политизованих питања и начин на који се питања обликују, могући фактори који утичу на актере да питања политизују и могућности да политизација утиче на промену понашања актера.

Уобичајена претпоставка је да је савремена економска криза интензивирала политизацију одређених питања, увећала број актера и видљивост питања и процеса одлучивања. То би за последицу требало да има већу осетљивост политичких одлучилаца на захтеве грађана, организација цивилног друштва, друштвених покрета. Анализа два случаја од којих се један одиграо пре, а други након почетка кризе наводе на нешто сложеније закључке.

2.3.1 Политизација питања либерализације услуга у Европској унији: случај Директиве о услугама

2.3.1.1 Природа политизованог питања

Јануара 2004. године, колегијум комесара је усвојио предлог Директиве о услугама на унутрашњем тржишту што ће означити скори почетак једног од најинтересантнијих случајева политизације у Европској унији од времена усвајања Уговора из Мастрихта.²⁰⁶

²⁰⁶ European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market [SEC(2004) 21], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2004:0002:FIN>.

Само усвајање директиве међу истраживачима и посматрачима није означено, нити очекивано као важан догађај у процесу интеграције, односно као значајан интеграцијски искорак. Радило се о свакодневном послу институција Европске уније, о усвајању секундарног законодавства којим је требало да се спроведу већ претходно утврђене одредбе оснивачког уговора и Лисабонске стратегије раста и запослености из 2000. године (даље: Лисабонска стратегија) које су налагале довршавање унутрашњег тржишта. У тренутку када је Комисија објавила свој први предлог директиве, ниједна од држава чланица није званично изразила било какве резерве, што је последица чињенице да су државе чланице овај потез Комисије не само очекивале, већ и подстицале приликом разматрања питања либерализације услуга на неколико претходних састанака Европског савета и Савета.²⁰⁷

Па ипак, предлагање и усвајање поменуте директиве убрзо је изазвало неочекивану мобилизацију бројних транснационалних и националних актера, унутар и изван политичких институција који су свој политички сукоб успели да унесу у процес доношења прописа и утичу на промену позиција главних одлучилаца и измену коначног текста директиве. Уместо уобичајеног технократског начина договарања текста будућег прописа унутар ограниченог круга стручњака под окриљем органа и тела Европске уније, предлог директиве о услугама покренуо је необично интензивну политизацију. Најпре, она је подразумевала политичко сукобљавање унутар институција ЕУ кроз дебатоване и преговарање међу политичким партијама, наднационалним службеницима и владиним званичницима, али и кроз консултовање и лобирање различитих интересних група. Изван институција ЕУ, међутим, предлог директиве покренуо је бројне јавне дебате и протесте грађана у многим градовима Европе, као и изузетно интензивно медијско извештавање. Случај политизације директиве о услугама је редак, али добар пример за истраживање

²⁰⁷ На пример, у закључцима са самита у Лисабону 2000. године, Комисија, Савет и државе чланице се позивају да до краја године осмисле стратегију отклањања баријера у области услуга. По овом позиву, Комисија је усвојила у децембру исте године Стратегију унутрашњег тржишта за услуге (Communication From The Commission To The Council And The European Parliament - An Internal Market Strategy for Services, COM/2000/0888). На самиту у Барселони 2002. године Европски савет је поново позвао Комисију да хитно предложи наредне кораке који произилазе из ове стратегије, нагласио значај брзог напретка у интегрисању тржишта услуга и шире примене начела међусобног признавања за довршавање унутрашњег тржишта. Вид. закључке Европског савета са поменутих самита на: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>. приступљено: 2.12.2017.

начина на који се, у једном сложену систему окренуто ка консензусу који се уобичајено постиже аргументованом, рационалном делиберацијом унутар ограниченог круга актера, каналише политички сукоб који мобилише најшири круг грађана и њихових организација.

Иако је случај директиве о услугама закључен њеним коначним усвајањем у Савету и Парламенту, њена каснија примена у државама чланицама наставила је да изазива незадовољства и протесте.²⁰⁸ Међутим, за потребе овог истраживања које прати начин на који се политизација каналише унутар једног консоцијативног система, довољно је ограничити се на период од јануара 2004. године када је директива предложена до децембра 2006. године када је усвојена. Случај усвајања директиве о услугама представља пример у којем је могуће пратити политизацију од њеног почетка изван институција ЕУ, њено преношење у институције и на крају, њен резултат односно утицај на обликовање коначног решења – правног акта усвојеног уз политички компромис.

Осим тога, случај омогућава праћење политизације питања обликовања једне јавне политике – формирања унутрашњег тржишта услуга. За ова питања се претпоставља да би, у сложену систему какав је Европска унија, требало да изазивају мање интензивне сукобе у поређењу са оним јасно конститутивним питањима. Тим пре што је међу креаторима политике у ЕУ, али и у академским круговима питање либерализације тржишта услуга представљено не као редистрибутивно питање које би имало утицаја на расподелу вредности. Питање је представљено као регулаторно, за које се не би очекивала велика заинтересованост јавности. Директива је наиме требало да уклони преостале препреке слободном кретању услуга, једном од елемената у довршавању јединственог тржишта. На први поглед, актери који су заинтересовани за ово питање, представници пословних интереса, требало би да буду опредељени у прилог довршавању јединственог тржишта. Грађани, које Флигштајн идентификује као оне са „плитким“ европским идентитетом, требало би такође да подржавју своје владе у преношењу надлежности у домену заједничког тржишта. У наредним редовима ближе се расветљава процес политизације овог питања и

²⁰⁸ Вид. на пример, питање италијанске чланице Европског парламента у којем се, између осталог, говори о протестима у Италији поводом имплементације Директиве о услугама. European Parliament, „Parliamentary questions: Question for written answer to the Commission, Rule 117, Mara Bizzotto (EFD)“, 3.6.2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-3919+0+DOC+XML+V0//EN&language=ET>.

његови главни актери. Како ће се видети из овог примера, нешто што изгледа као једноставно уклањање баријера кретању, заправо може да продуби јаз између добитника и губитника интеграције. Стога, ниједно питање, не би требало да буде изоловано од политике и консултовања грађана ма колико оно било „само“ регулаторно.

У пракси, случај политизације директиве о услугама, познатије као Болкештајн (*Bolkestein*) директива према презимену тадашњег надлежног комесара, задобио је облик идеолошке борбе, сукоба између супротстављених визија „социјалне Европе“ и европске „неолибералне агенде“. Међутим, у позадини овог случаја могу се препознати и елементи конститутивног основа сукоба због перципираног угрожавања националних социјалних система и преосталих правила државне интервенције у сектору услуга зарад даље либерализације европског тржишта. Такође, дебату поводом предлога директиве је додатно распламсала идентитетска разлика између „западних“ и „источних“ економских и социјалних модела и неизвесност која је постојала у контексту тада актуелног проширења из 2004. године. Страховања су потицала из могућности понуде јефтинијих и услуга нижег нивоа квалитета, као и јефтиније радне снаге са „истока“ које би директива могла да отвори. Позната је слика пољског водоинсталатера као једног од највећих баука проширења из 2004. године у „старим“ државама чланицама.

И поред очигледно великог значаја питања либерализације услуга за државе чланице, Хикс и Нури бележе да је и унутар Европског парламента, главни политички сукоб вођен на идеолошкој оси између левице и деснице. Пратећи начин гласања у Европском парламенту приликом усвајања Директиве о услугама, ова двојица аутора утврђују велики степен кохезије унутар партијских група. Једино је међу посланицима из нових држава чланица национална припадност играла већу улогу у опредељивању приликом гласања.²⁰⁹

Па ипак, у јавним дебатама, медијским изјавама и протестима који су се водили у неколико наврата у Бриселу, Стразбуру, Паризу, Риму и Берлину, доминантни дискурс задобио је идеолошки облик противљења перципираној неолибералној Европи коју ова директива намеће и прети да наруши „европски социјални модел“.²¹⁰ Идеолошки основ

²⁰⁹ Simon Hix and Abdul Noury, „After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament“, *Legislative Studies Quarterly* XXXIV, 2, (2009): 172.

²¹⁰ На овом месту треба напоменути да иако је доминантан дискурс онај идеолошки, то не значи да многи актери политизације који га користе заправо немају интересе који немају везе са идеологијом. Како се актери

сукоба посебно су изражавали они актери који се нису задовољавали једноставном ревизијом предлога директиве, него су захтевали њено потпуно укидање видевиши је као саставни део укупне неолибеалне економске политике Европске уније. Уверење је било подупрто и тиме што је „покровитељ“ спорне директиве, комесар Фритс Болкештајн (*Frits Bolkestein*), либерал, те препознат као заговорник неолибералне визије Европске уније. Један од летака који је био у оптицају на демонстрацијама у Стразбуру и Берлину одржаних почетком 2006. године илуструје идеолошки основ сукоба: „најважније питање са којим се суочавају демонстранти у Берлину и Стразбуру је неопходност усвајања социјалистичке перспективе. Протести морају постати почетна тачка у политичкој мобилизацији у којој широке масе становништва у Европи изазивају власти ЕУ у Бриселу и њихове подржаваоце у највећим корпорацијама и владама, са идејом борбе за суштинску реорганизацију друштва како би се обезбедило да потребе становништва буду стављене изнад интереса профита“.²¹¹

2.3.1.2 Контровверзна питања и актери политизације у „случају Болкештајн“

Анализом медијског садржаја и садржаја других релевантних докумената (манифеста, летака, програма...) могуће је препознати широк круг актера и пратити њихову аргументацију у подржавању или супротстављању предложеној директиви или њеним појединим елементима.

Одредбе директиве које су изазвале највише контроверзи биле су оне које би имале утицаја на права и положај радника, затим одредбе о обухватању јавних услуга директивом, као и правило о „земљи порекла“.²¹² Начело о „земљи порекла“, које је већ на први поглед било најоучљивије у критикама, подразумевало је да се на пружаоце услуга у држави одредишта примењују правила државе порекла, то јест правила државе где је пружалац

политизације према политизацији односе стратешки, они обликују питања на начин за који процењују да може имати успеха или изазвати одзив већег броја других актера и тако себи обезбедити подршку у неком питању.

²¹¹ International Committee of the Fourth International (ICFI), „Berlin and Strasbourg protests oppose the EU-Bolkestein Directive,“ 13.2.2006. <https://www.wsws.org/en/articles/2006/02/germ-f13.html>.

²¹² Вид. Amandine Crespy, „When ‘Bolkestein’ is trapped by the French anti-liberal discourse: a discursive-institutionalist account of preference formation in the realm of European Union multi-level politics,“ *Journal of European Public Policy* 17, 8 (2010): 1253–1270.

услуге основан. Идеја овог начела била је да спречи државе чланице да на својој територији ограничавају деловање пружалаца услуга из других чланица користећи се домаћим прописима. И поред бојних изузетака од примене овог начела који су били предвиђени предлогом директиве, начело је ипак привукло највише пажње. Директива је покренула страхове да ће се омогућити „социјални дампинг“, односно ситуација у којој су пружаоци услуга из државе са нижим пореским и другим финансијским оптерећењима, као и ниском ценом рада у могућности да понуде нижу цену услуга. Како би се избегла ова ситуација, као и сељење капитала у државе са нижим стандардима заштите и нижим ценама рада, многи су сматрали да либерализација услуга предвиђена предлогом директиве не може да се оствари на фер начин без претходне хармонизације различитих националних система у одговарајћим питањима.

Осим начела о „држави порекла“, многи актери су се прибојавали могућих негативних последица због неусклађености директиве са постојећим националним и наднационалним правилима и стандардима о положају радника (на пример, са колективним уговорима у Шведској, али и другим државама) или пак са неким постојећим правилима Европске уније у овој области (на пример, са Директивом 96/71/ЕС о упућивању радника). Коначно, предлог директиве изазвао је незадовољство због обухватања јавних услуга предлогом директиве, посебно у областима образовања, здравства и др.

Свеукупно посматрано, чинило се да аутори предлога директиве која је требало да допринесе довршавању унутрашњег тржишта ЕУ нису на време отклонили потенцијалне недоумице, нити водили рачуна о њеним социјалним аспектима, односно утицају који би директива могла имати на положај радника, што је у главне противнике директиве сврстало синдикате, а затим и партије, удружења и покрете леве оријентације.

Незадовољство предлогом директиве најпре су изразили синдикати у Белгији који су организовали демонстрације против предлога директиве у Бриселу јуна 2004. године под слоганом „*Stop Bolkestein*“ који је касније коришћен и у другим демонстрацијама. У демонстрацијама су учествовали најзначајнији белгијски синдикати (Конфедерација хришћанских синдиката, *CSC/ACV* и Белгијска општа федерација рада, *FGTB/ABVV*) и лево

оријентисане невладине организације и политичке партије (активне у Белгијском социјалном форуму).²¹³

Из Белгије се критика, због језичке и политичке сличности, посебно преко белгијске, франкофоне *Parti Socialiste* (PS), а затим и Партије европских социјалиста релативно једноставно проширила на Француску, а затим и на друге земље, као и међу транснационалне актере. На националном нивоу, вредни помена су протести које су предводиле чланице европске транснационалне конфедерације синдиката (*European Trade Union Confederation - ETUC*) одржани у Берлину, Даблину и Паризу.

Поменута Европска конфедерација синдиката, одиграла је одлучујућу улогу на транснационалном нивоу а истакнут актер политизације је била и Социјална платформа социјалних невладиних организација. Ови транснационални актери су одржали неколико демонстрација у Бриселу и Стразбуру у време заседања Европског парламента, Европског савета и Савета циљајући тако првенствено институције ЕУ, а не националне владе.²¹⁴ *ETUC* као највећа организација рада у Европи, није се у начелу противила успостављању европског тржишта услуга. За њих се није постављало питање „више или мање Европе“. Оно што је њих бринуло било је могуће срозавање европских и националних стандарда, радног права, угрожавања услуга од општег интереса, здравља, безбедности и колективних уговора. Зато су захтевали значајну измену предложене директиве.²¹⁵ Осим демонстрација, *ETUC* је учествовао, међу другим актерима, у јавним слушањима у Европском парламенту,

²¹³ Вид. Guy Van Gyes, „Unions protest against draft EU services Directive“, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 27.6.2004.. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/unions-protest-against-draft-eu-services-directive>.

²¹⁴ На пример, у марту 2005. протествовало се у Бриселу у време одржавања такозваног „трипартитног социјалног самита“ и дан касније одржаног састанка Европског савета. Фебруара 2006. године у Стразбуру су одржани протести у време пленарног заседања Европског парламента који је имао Директиву о услугама на дневном реду.

²¹⁵ Вид. на пример, ETUC 2017 — European Trade Union Confederation, „ETUC position paper: The proposal for a Directive on services in the internal market“, 17.3.2004. <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-paper-proposal-directive-services-internal-market#.WiZ6TbpFw2w>. Према доступним подацима са званичне интернет презентације, *ETUC* тренутно обухвата 89 националних конфедерација синдиката из 39 земаља и још десет европских федерација синдиката. Подаци доступни преко: ETUC 2017 — European Trade Union Confederation, „Organisation and People“, приступљено: 5.12.2017. <https://www.etuc.org/composition-and-organisation>.

објавио низ саопштења за медије, организовао низ састанака са релевантним учесницима у процесу одлучивања унутар Савета и Комисије.

Поред протеста, присутни су били и други облици грађанског деловања. На пример, од 2001. године активан је Европски социјални форум (али и национални социјални форуми), организован по угледу на Светски социјални форум, који је успевао да окупи на стотине хиљада људи, организује трибине, предавања, дискусије на различите теме које су биле од интереса за ове групе и привуче пажњу бројних медија у време одржавања самита Европске уније.²¹⁶ А. Креспи (*Amandine Crespy*) пише да је међународни алтерглобалистички покрет Атак (*Attac*) играо важну улогу у транснационализацији политичког конфликта преношењем порука противљења директиви, организовањем и учешћем у радионицама и скуповима, као и мобилизацијом левице у различитим земљама Европске уније посредством својих националних подружница.²¹⁷

У случају усвајања директиве о услугама, процес политизације и интензивног лобирања се „померио“ са припремне фазе на фазу доношења одлуке у Савету и Парламенту захваљујући неуобичајеном поступању Комисије која није адекватно укључила све релевантне актере у консултовање око предлога директиве.²¹⁸ Управо овакво поступање Комисије је допринело, између осталог, да се политизација интензивира уместо да се задржи у оквирима предзаконодавне фазе договарања са најважнијим актерима.

Од пријема предлога директиве и након одређивања два надлежна одбора, Европски парламент је постао кључна мета интересних група и главна арена политизације (поред протеста одржаних изван Стразбура и Брисела и јавних дебата вођених у медијима). Лобирање лево оријентисаних политичких актера, који су показали највеће интересовање за ово питање, донекле је олакшано избором у надлежним одборима Европског парламента

²¹⁶ Вид. Donatella della Porta and Manuela Caiani, *Social Movements and Europeanization* (New York: Oxford University Press, 2009), 129. и даље.

²¹⁷ Amandine Crespy, „Legitimizing Resistance to EU Integration: Social Europe as a Europeanized Normative Frame in the Conflict over the Bolkestein Directive“, *Les cahiers Européens de Sciences Po*, n° 03 (2010), Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po.

²¹⁸ Elodie Fazi and Jeremy Smith, „Civil Dialogue: Making it Work Better: Study commissioned by the Civil Society Contact Group“, стр. 62. и даље. 1.3.2018. <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue%2C%20making%20it%20work%20better.pdf>,

известилаца из групе социјалиста. Наиме, као извешалац одбора за правне послове и унутрашње тржиште (после избора из јуна 2004. преименован у одбор за унутрашње тржиште и заштиту потрошача) за Болкештајн директиву именована је Евелин Гебхард (*Evelyne Gebhardt*), чланица Социјалдемократске партије Немачке, док је извешалац одбора за запошљавање и социјалне послове била Ана Ван Ланкер (*Anne Van Lancker*), чланица фламанске Социјалистичке партије из Белгије. Ове две посланице одржале су низ консултација и јавних слушања са релевантним актерима поводом предлога директиве.

Захваљујући интензивној политизацији која се водила у медијима, на улицама и институцијама, Европски парламент је приликом првог читања размотрио и усвојио бројне амандмане на предлог директиве, које је Савет, по препоруци Комисије, и прихватио у највећој мери. „Омекшавање“ става Комисије било је олакшано персоналним променама које су наступиле након одржаних избора за Европски парламент и формирања нове Комисије. Са новим председником на челу, Барозом (*José Manuel Durão Barroso*), као и новим комесаром за унутрашње тржиште, МекКривијем (*Charlie McCreevy*), Комисији је било лакше да се дистанцира од предлога директиве насталог у време њихових претходника. Међутим, треба рећи да ни Барозо ни МекКриви нису желели да одустану од неких најконтроверзнијих делова директиве (нпр. начела о земљи порекла) али да су најавили да су спремни да разговарају са Европским парламентом о амандманима.²¹⁹ Та блага промена става у Комисији, најављена 2005. године, послужила је као сигнал посланицима да би у међуинституционалној борби, Комисија могла пред Саветом да подржи њихове амандмане. Тиме је могуће допринела лакшем постизању компромиса у Европском парламенту између различитих партијских група.

Преостала отворена питања разматрана су приликом другог читања у Европском парламенту, међутим, посланици нису били спремни да улажу даље амандмане. Разлог томе је притисак Савета и његовог председништва најавом да би даље нарушавање до тада тешко постигнутог компромиса могло водити потпуном неуспеху усвајања директиве. За неуспех би у јавности био окривљен Европски парламент због неспремности да прихвати компромисе. Овакав притисак, који је посебно осећала левица која се противила предлогу

²¹⁹ Anna McLaughlin, „Bolkestein legacy ‘too radical’ for new Commission,“ *European Voice*, 2.2.2005. <https://www.politico.eu/article/bolkestein-legacy-too-radical-for-new-commission-2/>.

директиве, ојачан је неспремношћу групе Европске народне партије и либералне групе *ALDE* (Савез либерала и демократа за Европу) на даље попуштање.²²⁰ Директива је у Европском парламенту коначно изгласана захваљујући компромису две највеће партијске групе, *EPP* и *PES*. Иако је један број посланика *PES* (углавном из Француске) био незадовољан коначним исходом, *PES* није инсистирала на могућности да у другом читању пред европским парламентом стави амандмане на заједничку позицију Савета (осим амандмана који су омогућили примену нових правила комитологије на ову директиву). Већина чланова групе социјалиста у Европском парламенту која је гласала за директиву је своју промену става према директиви, односно њено прихватање, оправдала тврдњом о великој победи због успеха да се директива „разводни“ нарочито у њеним најконтроверзнијим тачкама – уклањањем начела о земљи порекла и услуга од општег интереса из текста предлога. Директива је дакле резултат компромиса две највеће, проевропске умерене политичке струје са различитих страна политичког спектра. Коначно, против директиве су у Европском парламенту гласали представници губитника европске интеграције – посланици са крајева политичког спектра. За државе чланице које су трпеле највеће притиске сопствених јавности, постизање компромиса у Европском парламенту у виду широке подршке умерених странака са обе стране политичког спектра, значило је да је политички безбедно да подрже директиву.

2.3.1.3 Објашњење исхода политизације Директиве о услугама

Поставља се питање на који начин се може објаснити описан процес политизације поводом Болкештајн директиве, а посебно његов успех у погледу преношења у процес одлучивања и утицаја на коначан исход одлучивања у виду значајно измењеног предлога.

Одговор се крије у сплету политичких околности које су пратиле усвајање директиве и које су приморале одлучиоце да реагују на притиске јавности, као и у самој природи питања које је политизовано. Природа питања либерализације сектора услуга иако

²²⁰ Вид. дебату приликом другог читања у Европском парламенту: European Parliament, „Services in the internal market (debate)“, 15.11.2006, Strasbourg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061115+ITEM-003+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

регулаторног карактера, таква је да погађа велики број актера, а посебно најшире слојеве становништва. Према наводима које је сама Комисија изнела у свом предлогу ове директиве „услуге су свеprisутне у данашњој економији, генеришући готово 70% БДП и радних места и нудећи значајан потенцијал за стварање раста и запослености“.²²¹ Питање либерализације услуга отвара многа друга питања значајна за свакодневни живот грађана, пре свега задире у социјална, радна, па и грађанска права, а појединачни сектори услуга покрећу и питања различитих традиција у државама чланицама у пружању правних, образовних или услуга у области културе. Број ових отворених питања се нагло повећао када је Комисија уместо дотадашњег приступа либерализацији услуга сектор по сектор, одлучила да наступи са једном општом директивом о услугама која би се односила на готово све области услуга.²²² Тако су различити захтеви (нпр. они за социјалном правдом и демократијом) успевали да, незадовољни предлогом директиве, на улице европских градова изведу и у заједничким протестима окупе најразличитије друштвене покрете и удружења грађана: антиглобалисте, заштитнике права радника, жена, деце, миграната, хомосексуалаца, животне средине, и многе друге.

Међутим, искуство европске интеграције показује да сама природа питања није довољна да и тако интензивну политизацију и политичке сукобе „са улица“ пренесе у институције и узрокује промену позиција одлучилаца.²²³ У случају Болкештајн директиве постојала је почетна начелна подршка свих држава чланица либерализацији тржишта услуга, укључујући и оних које су касније промениле свој став према директиви. Комисија се при предлагању прописа водила овом несумњивом подршком либерализацији тржишта услуга коју су владе држава чланица изражавале током четири претходне године, то јест, од момента усвајања Лисабонске стратегије 2000. године. Судећи према овој почетној

²²¹ Commission of The European Communities, „Proposal for a Directive of The European Parliament and of The Council on services in the internal market, 2004/0001 (COD)“, COM(2004) 2 final/3, Brussels, 5.3.2004.

²²² О промењеном приступу Европске комисије либерализацији тржишта услуга вид. Bruno de Witte, „Setting the Scene: How did Services get to *Bolkestein* and Why?“, *EUI Working Papers, LAW* 2007/20. European University Institute, Italy.

²²³ Примера ради, одбацивање Уговора о уставу за Европу на референдумима у Француској и Холандији није било довољно да политички лидери одустану од највећег броја предложених реформи. Готово исти уговор, са несуетинским изменама усвојен је пар година касније под другачијим називом.

једнодушној подршци, шансе за политизацију питања које је директива уређивала биле су мале, а ако би до ње и дошло, тешко се могло очекивати да ће владе подлећи њеном притиску.

Супротно уобичајеној пракси, Комисија је поводом предлога Директиве о услугама заобишла процес консултовања ширег круга актера, па и организација за заштиту права радника.²²⁴ Тако је као крајњи резултат произашао предлог који, иако значајан за највећи део грађана ЕУ, није узео у обзир потребе, интересе и бриге које су ове организације имале у социјалној и економској сфери. По свој прилици, то је било довољно да мобилише невладине актере. Међутим, оно што је било кључно да се сукоб са улица и из медија прелије у институције одлучивања јесте да се у политички сукоб укључе и одлучиоци – владини званичници, као и политичке партије као посредници између грађана и одлучилаца. Да би то било могуће, они су морали да пронађу свој интерес у политизацији овог питања. По правилу, тај интерес се код изабраних лидера крије у жељи да се одрже на власти и обезбеде што бољи изборни резултат, па је и овог пута било тако.

Како је наведено, протести против директиве почели су у Белгији што може изгледати изненађујуће имајући у виду да је Белгија генерално проевропска земља. То се показује у вишедеценијском консензусу релевантних политичких партија поводом начелне подршке европској интеграцији.²²⁵ Међутим, у Белгији су се јуна 2004. године одржавали веома значајни регионални избори у земљи, али и нешто мање значајни избори за Европски парламент, тако да је период изборне кампање коинцидирао са почетком политизације Болкештајн директиве. Тај моменат су желели да искористе иначе јаки синдикати у Белгији и за своју ствар мобилишу лево оријентисане политичке партије првенствено кроз организовање протеста. О клими протеста левице пред изборе у Белгији 2004. говори

²²⁴ Вид. Louisa Parks, *Social Movement Campaigns on EU Policy: In the Corridors and in the Streets*, (New York and London: Palgrave Macmillan, 2015), 149.

²²⁵ На пример, Паскал Делвит наводи податке који показују да је подршка ратификацији оснивачких уговора од Римских па наовамо добијала велику подршку парламентарних странака, као и да су грађани сматрали да је чланство њихове земље у ЕУ добра ствар. Pascal Delwit, „The 2004 European Elections in Belgium: An Election That Went by Unnoticed,” in *Campaigning in Europe – Campaigning for Europe. Political Parties, Campaigns, Mass Media and the European Parliament Elections in 2004*, eds. Michaela Maier and Jens Tenschler, (Munster: LIT Publisher, 2006), 311.

извештај једне од агенција Европске уније: „Пред одржавање избора, социјални партнери са различитих нивоа удружили су своје предлоге и захтеве за будуће регионалне владе. Синдикати сектора социјалних услуга посебно, одржали су активне протесте захтевајући виша примања и бољи квалитет посла у будућности, док су затворски чувари протествовали против наводног мањка запослених и претераног прековременог рада. Међутим, највидљивији догађај су вероватно биле демонстрације од 4. јуна против нацрта Директиве ЕУ о 'услугама на унутрашњем тржишту'. Демонстрације је подржала широка коалиција левичарских политичких партија и невладиних организација...“.²²⁶

У суседној француској председник и премијер су интерес учешћа у политизацији Болкештајн директиве, коју су у земљи покренули социјалисти и лево оријентисане друштвене групе, пронашли у потреби избегавања неуспеха референдума о Уставу за Европу заказаног за крај маја 2005. године. У Француској су противници Устава, посебно они на левој страни политичког спектра, у кампањи почели да користе случај Болкештајн директиве да прикажу слику неизвесне неолибералне будућности Европе. Уопште, кампања пред француски референдум о Уставу за Европу у доброј мери је почела да поприма призив сукоба око социјалних тема. Дела Порта и Кајани (*Donatella della Porta and Manuela Caiani*) наводе податак да су „дебате о социјалним питањима окупирале 24 процента дискусије о референдуму на француској телевизији (на супрот само 4.5% у 1992.)“, као и да су на негативном гласу нагињали посебно они заинтересовани за социјална питања.²²⁷ Како је Болкештајн директива показала потенцијал да продуби сукоб управо око ових тема, било је потребно ублажити њен утицај на успех референдума о Уставу чији је покровитељ био француски председник и његова владајућа Унија за народни покрет (*Union pour un mouvement populaire – UMP*). Осим тога, избори за Европски парламент одржани јуна 2004. године су показали пад подршке за Ширавову партију, а муке су му задавале и друге бриге у земљи попут антиимиграционих немира када је у новембру 2005. уведено и ванредно стање. У таквој констелацији, Ширак није имао куд него да попусти притисцима француске јавности и сам се заложи за ревизију предлога директиве који је изазвао толико незадовољство.

²²⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, „Unions protest against draft EU services Directive“, *op.cit.*

²²⁷ Donatella della Porta and Manuela Caiani, *Social Movements and Europeanization*, 3.

Позицију Шредера (*Gerhard Schröder*), ондашњег немачког канцелара, који је, након што је првобитно подржао предлог либерализације, изразио резерве према предлогу директиве, одредило је одржавање избора у две немачке покрајине (Северна Рајна-Вестфалија и Шлезвиг-Холштајн) као и федералних избора током 2005. године.²²⁸ Осим што је требало да задовољи гласаче своје Социјалдемократске партије у погледу социјалних аспеката директиве, требало је и да избегне замерање оном делу немалог бирачког тела који је страховао од губитка посла услед отварања тржишта услуга ка новим државама чланицама и доласка источноевропске јефтине радне снаге. За Шредера, позиција коју ће заузети поводом Болкештајн директиве имала је утицаја на освајање гласова оних бирача са „плитким“ европским идентитетом (вид. раније у тексту).

Уз велике притиске јавности у неколико земаља ЕУ, па и пред самим институцијама ЕУ, промена става неколицине званичних представника великих држава чланица, као и самог предлагача, Комисије, била је довољна да се првобитни предлог измени како би одражавао компромисну позицију најважнијих политичких опција.

Поједини аутори наглашавају улогу дискурса као фактора који је утицао на процес доношења одлуке у случају директиве о услугама. Креспи, на пример тврди да „како би се утицало на процес одлучивања, није довољно увести питање у заједнички комуникативни дискурс. Важан узрочни механизам који је овде у питању јесте да тај дискурс наиђе на одјек у јавним мњењима и тако ограничи најважније одлучиоце и натера их на преобликовање њихових стратешких интереса и прихватање критичке позиције коју је формулисала левица... овај последњи механизам познат је као потврђивање (енг. *certification*, прим. ИРМ) сукобљених захтева, то јест, 'сигнал власти да је спремна да прихвати и подржи постојање и захтеве неког политичког актера'".²²⁹ Дискурс који је коришћен у противљењу предложеној директиви о услугама јесте базиран на идеји социјалне Европе. Он је према мишљењу Креспи, био стратешки оквир а не некакав „хомоген и консенсуалан политички програм интеграције“. Његов успех лежи у базирању на вредностима социјалне правде које једноставно путују преко националних граница, то јест, „одјекују преко националних

²²⁸ Вид. DW. „Schröder Slams EU's Service Sector Plan“. 18.3.2005. <http://www.dw.com/en/schr%C3%B6der-slams-eus-service-sector-plan/a-1522325>.

²²⁹ Amandine Crespy, “Legitimizing Resistance to EU Integration: Social Europe as a Europeanized Normative Frame in the Conflict over the Bolkestein Directive”, 13.

политичких култура“.²³⁰ Овај заједнички дискурс допринео је и лакшем налажењу заједничке позиције међу чланицама транснационалне конфедерације синдиката која се показала као изузетно важан актер у описаном процесу.

Међутим, ово становиште је само донекле исправно у смислу да дискурс може бити ограничавајући фактор за одлучиоце само онда када постоје друге битне околности на које дискурс може имати утицаја. То су на пример околности вођења кампање од које може да зависи исход важног референдума или избора, па тиме и позиција политичких одлучилаца. У „редовним“ ситуацијама у којима не постоје прилике изражавања подршке или противљења политичким одлучиоцима, односно у време када се они осећају релативно безбедно у погледу одржавања на власти, улога дискурса у ограничавању политичких одлучилаца опада.

На крају, може се извући неколико важних закључака о овде анализираном случају политизације. Овај конкретан случај изузетно интензивираних политизације поводом усвајања директиве о услугама (Болкенштајн) је готово изолован случај наднационалне или транснационалне политизације у ЕУ, па се на основу њега не може судити о укупном стању политизације у Европској унији уопште. Међутим, то што овакви случајеви политизације нису чести, наводи на испитивање разлога који стоје иза политизације баш овог, а не неког другог питања. Како је наведено, могуће их је наћи у чињеници да је политизација била производ стратегије најзначајнијих политичких актера у овом питању – владиних званичника, европартија, наднационалних службеника и одређених транснационалних удружења (синдиката, потрошача, професионалних удружења и сл.).

Друго питање које је разматрано је питање разлога због којих су различити политички актери у овом случају одабрали баш стратегију политизације уместо стратегије деполитизације. Прво, ради се и о природи питања либерализације сектора услуга које је посебно осетљиво за велики број људи имајући у виду удео који овај сектор има у укупном тржишту као и у укупној упошљивости грађана у ЕУ. Стога је његов потенцијал за изазивање и продубљивање политичког конфликта био велики. Такође, у току захуктавања дебата у цивилном друштву, десило се нешто важно што је увећало осетљивост политичких елита, пре свега националних на захтеве грађана – одбацивање Уговора о уставу у

²³⁰ *Ibid.*, 17.

Француској и Холандији. Оно што је додатно олакшало да се сукоби о овом питању пренесу у институције ЕУ јесте чињеница да је у одлучивању поред Савета учествовао и Европски парламент (саодлучивање). То је омогућило да се дебата води у оквирима социоекономских-транснационалних, а не само националних подела. У таквој констелацији, политичке партије (европартије) су добиле и искористиле прилику да одиграју своју посредничку улогу између грађана и политичких одлучилаца.

2.3.2 Политизација „пакета шест мера“ (*six-pack*) као део антикризног наратива

2.3.2.1 „Тиха револуција“ у области економске и монетарне политике

Током 2010. и 2011. године као одговор на финансијску, економску и кризу сувереног дуга, Европска унија је решила да чвршће уреди систем економског управљања, између осталог, и усвајањем пакета правних аката познатијих као „пакет шест мера“. Овај пакет требало је да унапреди до тада неефикасан Пакт стабилности и раста и уведе надзор над макроекономском равнотежом у државама чланицама, њиховим економским и фискалним политикама и структурним реформама кроз превентивно и корективно деловање. Пакет који је предложила Комисија у септембру 2010. године је обухватао шест правно обавезујућих аката Европске уније – једну директиву и пет уредби – које су усвојили Савет и Парламент крајем 2011. године (четири у поступку саодлучивања и две уз мишљење Парламента и Европске централне банке).²³¹

²³¹ У питању су следећи акти: „Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area“, „Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area“, „Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies“, „Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, „Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure“, „Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States“.

Иако је пакет шест мера, само један од уведених инструмената који је требало да допринесе превазилажењу тешкоћа у управљању економском и монетарном унијом, овде је баш он узет као пример за анализу процеса политизације из неколико разлога.²³² Прво, за разлику од Уговора о стабилности, координацији и управљању који није правни акт Европске уније (нису га усвојили органи ЕУ позивањем на било који од правних основа ЕУ, није објављен у Службеном листу ЕУ) и којег нису потписале све државе чланице ЕУ (изван су остале Уједињено Краљевство, Чешка и Хрватска), пакет шест мера представља део права ЕУ, то јест, ради се о шест аката правно обавезујућих за све државе чланице (са изузетком појединих делова који се односе само на чланице евро зоне).²³³ Друго, ради се махом о уредбама, што ће рећи, општим правним актима који се непосредно примењују у државама чланицама. Треће, овај пакет мера је прва овако далекосежна интервенција органа Европске уније која и према наводима саме Комисије: „представља најсвеобухватније оснаживање економског управљања у Европској унији и евро зони од покретања Економске и монетарне уније пре скоро 20 година“.²³⁴ Барозо, ондашњи председник Комисије, поводом

Објављено у *Official Journal of the European Union*, L 306, Volume 54, 23 November 2011, ISSN 1977-0677, doi:10.3000/19770677.L_2011.306.eng. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2011:306:TOC>.

²³² Међу другим мерама уведеним од почетка кризе су: „пакет од две мере“ („Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability“, и „Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area“), Уговор о стабилности, координацији и управљању потписан изван правног и институционалног оквира Европске уније (ступио на снагу 1. јануара 2013. године), као и инструмент „Европски семестар“ (2010. године) који представља календар координације економских и фискалних политика држава чланица ЕУ и којем је од почетка такође недостајало правно утемељење и обавезујућа снага.

²³³ Увођење суштинских одредби Уговора о стабилности, координацији и управљању у правни систем ЕУ тренутно се разматра као део планова Комисије за продубљивање економске и монетарне уније. Вид. European Commission. „Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union“, COM(2017) 291 of 31 May 2017. https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_en.

²³⁴ European Commission. “EU Economic governance "Six-Pack" enters into force”, MEMO/11/898, Brussels, 12.12.2011., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm.

прихватања пакета шест мера је изјавио: „Оно што се дешава јесте тиха револуција – тиха револуција у смислу јачег економског управљања путем малих корака“, и даље „државе чланице су прихватиле – и надам се да су то јасно схватиле – али прихватиле су веома важне моћи европских институција у погледу надзора и много строже контроле јавних финансија“.²³⁵ Пакет од две мере, предложен крајем 2011. заправо допуњује и проширује реформе започете пакетом шест мера, што значи да само следи започет низ продубљивања интеграције у овој области.

Имајући у виду да је пакетом од шест мера започето до тада невиђено преношење овлашћења над националним буџетима једном наднационалном телу, Европској комисији, зачуђује колико је усвајање ових мера остало готово непримећено у јавним сферама држава чланица. Креирање новог система управљања фискалним и економским политикама који је успоставио пакет шест мера, одузео је парламентима држава чланица могућност да се суштински баве креирањем и контролом извршавања националних буџета. Формално, надлежност усвајања и извршавања буџета остаје на државама чланицама, али су оне у тој надлежности значајно ограничене уским правилима и индикаторима који се прописују на наднационалном нивоу, као и строжим надзором и мерама санкционисања од стране Комисије и Савета. Комисији је омогућен посебно значајан положај имајући у виду да је она та која сачињава препоруке државама чланицама и одлучује о санкцијама што може бити оповргнуто у Савету само уколико се постигне такозвана „обрнута квалификована већина“.²³⁶ Тиме су препоруке Комисије, али и санкције против држава чланица постале скоро аутоматске. Суштински, овакав систем дао је значајну моћ Комисији и националним владама на уштрб како националних, тако и Европског парламента.

Услед значајног утицаја на националне макроекономске системе, па онда и повезане политике, на смањену могућност националних влада и посебно парламената да ове политике обликују, мере Европске уније наишле су на бројне критике у академским круговима, али не и на значајну реакцију шире јавности. Критике стручњака су се кретале од сумњи у ефикасност усвојених мера, преко тврдњи да ће имати негативне екстерналије

²³⁵ Leigh Phillips, „EU ushers in 'silent revolution' in control of national economic policies“. EUObserver. 16.3.2011., <https://euobserver.com/institutional/31993>.

²³⁶ European Commission. „The EU's economic governance explained.“ 28.11.2014. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-2180_en.htm.

у другим политикама, до њиховог штетног утицаја на демократска начела и праксе у државама чланицама и ЕУ. Кристина Фазоне (*Cristina Fasone*) истиче да нови систем економског управљања отвара и нови проблем демократског дефицита: "Не само да је власт над буџетском политиком и одлука о усвајању (или, радије, надлежност усвајања) структурних реформи сада пренета на ниво ЕУ, што подрива улогу националних парламената у овим областима, већ је ова моћ дата оним институцијама у Бриселу које нису непосредно изабране од грађана."²³⁷

Током 2010. и 2011. године када се усвајао пакет шест мера било је различитих националних и транснационалних реакција и захтева јавности за решењима која би извукла из кризе државе Европе. Међутим, ти захтеви и критике нису били усмерени на последице које ће пакет мера оставити на (не)могућност држава чланица и њених грађана да убудуће обликују неке од најважнијих националних политика – фискалних, економских, социјалних... Примарна брига актера политизације ових питања била је усмерена на исправност политике штедње и њених последица по запосленост, нивое зарада или социјална давања. Забринутост због одузимања контроле из руку националних одлучилаца природно није постојала код транснационалних актера, какви су на пример транснационалне мреже и удружења или европартије. Тамо где је ова тема и била предмет критике радило се о изузецима који нису могли да утичу на ток усвајања пакета шест мера. Генерална тема јавне дебате и демонстрација је била тема смера антикризних мера, као и исправности мера помоћи презадуженим државама чланицама (тада Грчкој). Занимљиво је да су готово у потпуности изостале и реакције националних парламената. Анализом мишљења националних парламената на предлоге аката из пакета шест мера може се утврдити да је сам број мишљења био мали (стигла су из свега седам држава чланица), као и да су изразила генерално позитиван тон према предлозима Комисије. Тамо где је и било критика, усмерене су на квалитет индикатора које је Комисија предложила, али парламенти

²³⁷ Cristina Fasone, „European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?“, *European Law Journal* 20, 2, (2014):184.

нису изражавали бојазни за губљењем контроле над једним од својих најважнији прерогатива.²³⁸

Могло би се закључити генералном констатацијом да пакет шест мера сам по себи није био инспирација за политизацију. Дебате и политички сукоби који су трајали у време усвајања ових шест аката заправо су вођени у оквиру већ постојећих расправа о правцима и ефектима антикризних мера које Европска унија несумњиво треба да предузме. Пакет шест мера је био последица већ створене идеје и уверења да Европска унија мора да оснажи систем заједничког економског управљања како би се извукла из кризе и предупредила и неке будуће. У државама чланицама које су словиле као кредитори (као на пример Финска или Немачка), пакет шест мера је са својим усмерењем на штедњу и увођење мера буџетске дисциплине послужио и да умири јавност која није радо подржавала презадужене државе и њихову дотдашњу „расипничку“ политику.

Међутим, на примеру пакета шест мера је занимљиво пратити на који начин је до новог система економског управљања дошло и како су задовољена или елиминисана опозициона становишта која су несумњиво постојала. Пример говори о могућем расту утицаја већинских елемената у процесу одлучивања у ЕУ у околностима кризе (налик ванредном стању) и последичној могућности да се пренебрегне опозиција, у овом случају снажне политичке опције са леве стране политичког спектра. Криза је довела земље кредиторе у позицију да лакше намећу своје виђење начина решавања кризе, па тиме и до смањене потребе налажења компромисних решења. То својеврсно нестрпљење у Савету и Европском савету прелило се и у Европски парламент где су партије десног центра (иначе у већини у Европском савету) имале мало слуха за ставове социјалиста, својих повремених „коалиционих партнера“.

2.3.2.2 Ток усвајања пакета шест мера

²³⁸ Вид. базу мишљења националних парламената упућених на предлоге Комисије, као и одговора Комисије, European Commission. „National Parliament opinions and Commission replies.“. Приступљено 3.1.2018. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

У тренутку када је Комисија у септембру 2010. године предложила пакет од шест правних аката, за то је већ неколико месеци уназад припремала терен. Комисија је у пар наврата од маја 2010. године објављивала документа у којима је описивала намеру да предложи мере које ће „омогућити јачање координације економске политике“, као и детаље о томе како би тај систем требало да изгледа.²³⁹ Међутим, Комисија није организовала шире јавне консултације о пакету шест мера које би омогућиле већем броју организација цивилног друштва да изразе своје становиште о њима. Једини изузетак су консултације одржане поводом једног уско техничког питања (примене међународних рачуноводствених стандарда) из једне од шест мера.²⁴⁰

Насупрот томе, главнина консултација се одвијала између Комисије и Европског савета, односно, његове Радне групе за економско управљање (*Task Force for economic governance*) коју је формирао у првој половини 2010. године. Групу су чинили министри финансија држава чланица, представник Комисије, председници еврогрупе, Европског савета и Европске централне банке. Резултат њеног рада били су закључци о томе како треба да изгледа будући систем економског управљања Европске уније, а који се нису много разликовали од предлога које је Комисија дала у нацрту шест аката.²⁴¹

Подстицај Комисији да што пре објави предлоге аката је пружио Европски савет на састанку 17. јуна 2010. године, на којем је истовремено усвојио и нову стратегију Европске уније „за запосленост и паметан, одржив и инклузиван раст“ познатију као „*Europe 2020*

²³⁹ Вид. European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reinforcing economic policy coordination“, Brussels, 12.5.2010. COM(2010) 250 final. Такође, European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance“, Brussels, COM(2010) 367/2.

²⁴⁰ European Citizen Action Service, „Economic governance: public consultations during the crisis: Contribution to the European Citizenship and Political Rights Seminar Barcelona“, 17th October 2013. приступљено: 4.1.2018. <http://jeanmonnetchair.uab.cat/docs/Venables.pdf>.

²⁴¹ European Council and Council of the European Union, „Strengthening Economic Governance in the EU: Final Report of the Task Force to the European Council“, Brussels, 21 October 2010. <https://www.consilium.europa.eu/media/27405/117236.pdf>

Strategy“.²⁴² Ова стратегија која је наставак Лисабонске стратегије раста и запослености вероватно је послужила да одобровољи противнике мера штедње и поред тога што је Комисија као предуслов остваривању циљева раста и запослености најавила успостављање макроекономске стабилности која подразумева и консолидацију јавних финансија у складу са Пактом стабилности и раста.²⁴³

Од шест предложених мера, четири је требало усвојити у поступку саодлучивања (редовна законодавна процедура), а две уз мишљење ЕП и ЕЦБ што је донекле одредило понашање актера у процесу одлучивања. Парламент је одлучио да о свих шест мера расправља и преговара у пакету вероватно желећи да на тај начин оствари утицај и на акте за које је имао само право давања мишљења. Како је пакет шест мера био прва прилика Парламента после измена из Уговора из Лисабона да одлучује у поступку саодлучивања о питањима економске и монетарне уније, посланици су били решени да покажу чврст став према Савету. Проблем је био у томе што су посланици међу собом били разједињени по идеолошкој линији што је условило њихову поларизацију поводом самог предмета регулисања пакета шест мера. Парламент у поступку саодлучивања одлучује простом већином (већином гласалих), осим у другом читању уколико жели да одбаци заједнички став Савета или стави амандмане, када му је потребна апсолутна већина (већина чланова). Ова правила имају утицаја на то које су коалиције при гласању могуће. Посланици стога знају да ће им бити теже да се успротиве позицији Савета него да са њим нађу компромисно решење, нарочито када се две највеће посланичке групе нађу у супротним таборима, као што се догодило поводом пакета шест мера. Поред тога, у поступку саодлучивања постала је уобичајена неформална пракса такозваних тријалога који су извршили извесан притисак на посланике да брже постигну договор. Тријалози се наине одвијају између Парламента, Савета и Комисије пре првог читања и њихова је сврха да унапреде ефикасност одлучивања, то јест брзину усвајања одлуке, што по правилу иде на уштрб инклузивности процеса. Када је питање хитно, какво је предузимање антикризних мера, притисак да се договор постигне

²⁴² European council, „Conclusions“, EUCO 13/10 Brussels, 17 June 2010.

²⁴³ Вид. European Commission, „Communication from the Commission: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth,“ Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020 final. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

већ у првом читању постаје нарочито важан фактор. Међутим, и поред тога, Парламент је због неколико неусаглашених тачака са Саветом одложио гласање у првом читању од јуна до септембра 2011. године док тријалози нису дали резултат.

Парламент је настојао да обезбеди оно око чега су једино могли да се сагласе посланици из различитих партијских група. Најпре, захтевали су већу улогу Европског парламента у новом систему економског управљања. Та улога се остварила кроз увођење не сасвим јасног и не нарочито значајног поступка „економског дијалога“ који би Европском парламенту, односно његовом надлежном одбору, обезбедио информисање и разјашњења од стране председника Савета, Комисије, па и Европског савета и еврогрупе.²⁴⁴ Затим, посланици су захтевали ширу примену правила поменуте „обрнуте квалификоване већине“ у Савету, што је и изазвало противљење појединих држава чланица (нпр. Француске) и због тога и одлагање одлучивања у Парламенту.

Може се закључити да су се посланици залагали за увећавање моћи наднационалних институција, како своје, тако и Комисије и да је већина њих од почетка начелно била за успостављање снажнијег система економског управљања, иако се нису слагали око његовог облика. У извештају у вези једног од шест предложених аката објашњава се намера шест именованих извештача Европског парламента (за сваки од аката именован је по један) да се предложеним актима Комисије приступи у пакету „како би се гарантовала кохерентност и правовремено усвајање свих делова пакета.“²⁴⁵ Даље се изражава уверење да је „овај пакет од огромне важности за будућност ЕУ и стабилност будућег економског раста, посебно унутар евро зоне ... известиоци, стога, фаворизују екстензивну реформу управљачког оквира заснованог на комунитарном методу (методу Уније) и јакој и независној Комисији која ће надгледати и давати смернице унутар новог дубљег и ширег оквира за надзор

²⁴⁴ Вид. позицију Европског парламента при усвајању једне од мера из пакета шест мера, уредбе о превенцији и корекцији макроекономских неравнотежа. European Parliament Legislative Observatory. „2010/0281(COD) - 28/09/2011 Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading“ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1167050&t=e&l=en>

²⁴⁵ European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, „Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (COM (2010) 0526 – C7-0300/2010 – 2010/0280(COD))“, Rapporteur: Corien Wortmann-Kool, 17.12.2010.

економске политике.“²⁴⁶ Питање да ли би Унији уопште требало дати ове надлежности, није било предмет никакве сумње код наднационалних посланика.

За разлику од питања положаја наднационалних институција у новом систему економског управљања, суштинска питања имала су мало успеха да се наметну због очигледног неслагања међу партијама са различите стране политичког спектра, а посебно због одсуства интензивније политизације и мањка отпора транснационалних и националних удружења левице. „Владајућа“ *EPP* и *ALDE* које су имале већину и у Европском парламенту и у Савету, залагале су се за строжу фискалну дисциплину, док су покушаји критичара пакета шест мера (група Зелених и Социјалиста у ЕП) да проблем дефинишу као питање штетности политике окренуте ка мерама штедње били неуспешни. Тврдили су да ове мере неће дати подстицаја расту и запослености, као и да неће бити подстицајне за улагања.²⁴⁷ Амандмани који су задирали у сам предмет регулисања пакета шест мера, на пример, предлог социјалиста да се јавна улагања изузму из обрачуна годишњег дефицита, завршила су се решењем према којем ће их комисија само узети у обзир при обрачуна средњорочног циља за здраве буџетске позиције.²⁴⁸

За разлику од случаја Болкештајн директиве, око које је под снажним притиском јавности настојано да се нађе шири консензус у Европском парламенту и удовољи захтевима левице која је показала снажне отпоре на улицама који су понегде претили да се претворе у изборне победе, у случају пакета шест мера, посланике је задовољила „танка“ већина при усвајању предметних аката, како у надлежном одбору (Одбор за економске и монетарне послове – *ECON*), тако и у пленуму. Већину су обезбедили посланици Европске народне партије и либерали (*ALDE*).

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Вид. Solange Hélin Villes, „‘Austerity alone won’t resolve the eurozone crisis’, warn S&D Euro MPs“, S&D Statement, Press Release, 28.9.2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/austerity-alone-wont-resolve-eurozone-crisis-warn-sd-euro-mps#1>. Такође, вид. Варшавску декларацију социјалиста из септембра 2011: Solange Hélin Villes, „A fair and lasting action plan to end the crisis“, The S&D Group in the European Parliament, Press releases, 6.9.2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/fair-and-lasting-action-plan-end-crisis>.

²⁴⁸ Mícheál O’Keeffe, Marion Salines & Marta Wieczorek, „The European Parliament’s strategy in EU economic and financial reform“, *Journal of European Public Policy* 23, 2 (2016): 8.

Може се закључити да су две врсте подела у Европском парламенту имале супротстављен утицај на исход одлучивања унутар овог органа. Социоекономска подела на левицу и десницу и дубок јаз међу супротстављеним странама по суштинским питањима онемогућили су јединствен наступ Европског парламента према Савету управо по овим питањима. Стога је притисак времена и кризног наратива који је нарочито потенцирао Европски савет приморао посланике да се понашају према већинским правилима немајући времена да траже шири консензус, доносећи одлуке уз тесну већину. Са друге стране, проевропска оријентација највећих партијских група, око чега су једино у кратком року могле да се сложе, одредила је чвршћи став Европског парламента у односу према Савету у погледу јачања наднационалних карактеристика новог режима економског управљања.

Притисак кризе одиграо је значајну улогу у збијању редова управо ових проевропски оријентисаних актера са различитих страна политичког спектра што је истовремено и отупело оштрицу отпора мерама штедње. Посебно се ово односи на партијске групе левог центра у Европском парламенту које су, чини се, олако допустиле да буду прегласане не користећи се довољно могућностима тражења подршке међу истомишљеницима изван Парламента. Узалудни су, на пример, били позиви групе невладиних организација и друштвених покрета упућени посланицима у отвореном писму септембра 2011. године пред њихово гласање о пакету шест мера: „Антинародне политике инхерентне овим предлозима, недемократске мере њиховог спровођења и мањак демократске дебате чине нови модел 'економског управљања' слабо или нимало легитимним. Позивамо чланове ЕП да одбаце шест предлога и да удруже снаге са друштвеним покретима у нашем настојању да усмеримо Европу на нови курс, курс демократије, благостања и социјалних права.”²⁴⁹

Уколико се анализирају објашњења гласања која су посланици Европског парламента дали, може се уочити да су социјалисти оправдавали свој позитиван глас за један од шест предлога (о уредби о превенцији и корекцији макроекономских неравнотежа, за коју је известилац била Елиса Фереира, посланица социјалиста) тиме што је он наводно у довољној мери укључио и социјалне аспекте и питања раста и запослености, као и одговарајућу улогу Европског парламента. За разлику од социјалиста, њихове колеге из

²⁴⁹ Statewatch article, „No to the undemocratic six - pack of prolonged austerity“. Приступљено 1.2.2018. <http://www.statewatch.org/news/2011/sep/alter-eu-no-to-the-undemocratic-six.pdf>

групе Европске уједињене левице/Нордијске зелене левице (GUE/NGL), међутим, није убедило ово објашњење, а један од њихових посланика је свој негативан глас објаснио на следећи начин: „није довољно, стога, начинити декларације о добрим намерама у погледу заштите запослености и радничких и социјалних права ако се, после тога, не стави тачка на Пакт стабилности и раста и Евро плус пакт, него се радије намећу шири захтеви и строже казне земљама са најслабијим економијама и њиховим народима, који су постали жртве неолибералних политика“.²⁵⁰

Осећај дужности спашавања онога што је тренутно најугроженије – саме европске интеграције и евра као њеног симбола – навео је проевропске социјалисте да омекшају неке своје захтеве и пристану на компромисе које можда не би прихватили у редовној ситуацији. Примера ради, лидер социјалиста Мартин Шулц, је у време усвајања пакета шест мера у Парламенту, осудио понашање лидера држава чланица због решавања кризе методама „шатл дипломатије“ и позвао да Европска унија „делује као заједница“.²⁵¹ Опредељење социјалиста за налагање заједничких решења, Шулц је оправдао користећи се својеврсном „тачеристичком“ реториком о недостатку алтернатива (реториком у коју се сада заробио проевропски леви центар), те проевропским вапајем у време кризе: „Ми јесмо за златно правило. Ми јесмо за буџетску дисциплину. Томе нема алтернативе. Али она мора бити правична у време када се људима смањују плате, смањују пензије а ПДВ расте“ ... „они који машу заставама, који извикују националне слогане ... то су људи који сеју страх међу будућим генерацијама ... због тога су проевропске групе у овом Дому позване да делују заједнички“.²⁵² У том тренутку Шулц је свакако знао да нису прихваћени најважнији амандмани његове партије која ће гласати против пакета мера које ће учинити да „радници,

²⁵⁰ Објашњење гласања посланика Жоао Фереире (João Ferreira) на извештај A7-0183/2011. Доступно преко: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110928&secondRef=ITEM-005&language=EN&ring=A7-2011-0183#3-261-000>. Приступљено: 1.4.2018.

²⁵¹ Tony Robinson, „Fiery Schulz calls for EU unity to meet challenges“, The S&D Group in the European Parliament, Press releases, 28.9.2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/fiery-schulz-calls-eu-unity-meet-challenges>.

²⁵² Tony Robinson, „Schulz leads call for united action plan for euro“, The S&D Group in the European Parliament, Press releases, 14.9.2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/schulz-leads-call-united-action-plan-euro>. Такође, Tony Robinson, „Fiery Schulz calls for EU unity to meet challenges“, *op.cit.*

пензионери и незапослени плате трошкове таквих политика док ће се људи који су изазвали кризу поново извући“.²⁵³

Може се претпоставити да је описано помирљиво држање лидера социјалиста имало и друге разлоге. Оно је вероватно проистекло и из његове жеље да се представи као особа спремна на налажење заједничких, проевропских решења имајући у виду да је управо у септембру 2011. године номинован за председника Европског парламента. Како се ближило гласање о његовој номинацији, није му ишло у прилог да се оштрије сукобљава са партијама десног центра које су, на челу са *EPP*, чиниле већину у Парламенту.²⁵⁴ Свакако, овакво држање социјалиста је можда додатно подстакнуто и беспомоћном ситуацијом у којој се нашла левица услед слабог изборног резултата у комбинацији са већинским правилима при одлучивању у Парламенту.²⁵⁵

Већина социјалиста је гласала против већине од шест аката, сматрајући да предложеним мерама нема одговарајуће алтернативе. Две алтернативе предложеном систему економског управљања, које су постојале само у теорији, за проевропски оријентисане актере левог центра биле би вероватно још више непожељне. Систем који је био на столу био је средњи или компромисни пут који комбинује строг наднационални надзор над формално националним управљањем фискалном политиком. Прва алтернатива овом систему би била у облику дубље интеграције кроз потпуно обједињавање фискалне политике и формирање банковне уније. Друга би представљала враћање интеграције уназад, демонтирањем економске и монетарне уније најмање до европског монетарног система. Прва за социјалисте вероватно не би била у потпуности прихватљива због идеолошких

²⁵³ Solange Hélin Villes, „S&D Euro MPs set out a different agenda to reform the Eurozone“, The S&D Group in the European Parliament, Press releases, 23.09.2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-euro-mps-set-out-different-agenda-reform-eurozone>.

²⁵⁴ Dimitris Komodromos. „Martin Schulz: official candidate for the Presidency of the European Parliament“, The S&D Group in the European Parliament, Press releases, 13.09.2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/martin-schulz-official-candidate-presidency-european-parliament>.

²⁵⁵ Састав Европског парламента 2011. године бројао је укупно 736 посланика, од чега је *EPP* имала 265, а социјалисти 184. *ALDE* која се око пакета шест мера удружила са *EPP* имала је 84, а Зелени, савезници социјалиста свега 55 посланика. European Parliament. „The faces of the European Parliament 2009–2011,“ Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, 8-9. http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/faces/QA3009197ENC.pdf.

разлога и немогућности оправдања пред сопственим бирачима, посебно ако је не би пратиле једнако снажне мере у области социјалне политике и радног права. Друга алтернатива за умерену левицу не би била прихватљива због свог изразито евроскептичног тона и дезинтегративног исхода.

Слична преокупација и опредељење да су антикризне мере неопходне обележила је и понашање транснационалног удружења радника, *ETUC*. Демонстрације и „дани акције“ које су организовали у различитим градовима Европе током 2010. и 2011. године нису изразили противљење успостављању новог режима економског управљања, нити пакету шест мера као таквом. Напротив, прве демонстрације, одржане и пре предлагања шест мера, биле су усмерене на захтев владама да се успостави заједнички режим управљања кризом уместо појединачних, *ad hoc*, мера држава чланица. Касније су демонстрацијама изражавали противљење смеру којим су антикризне мере кренуле – ка политици штедње која је претила да угрози радна места, висину надница или социјалну заштиту.²⁵⁶ Међутим, ови захтеви више нису имали никакве шансе једном када је антикризни наратив задобио тон неопходности јачања фискалне дисциплине и конкурентности ЕУ на глобалном плану.

За разлику од политизације директиве о услугама, критика синдиката и њиховог транснационалног, европског представника *ETUC* упућена пакету шест мера била је блага. Оштрицу отпора је отупело то што отпор није био усмерен ка усвајању самих мера него

²⁵⁶ Вид. на пример, једну од објава за медије из 2011. године: „за *ETUC*, европско управљање значи више рада на социјалној и инклузивној Европи за све грађане, посебно младе. Одговорно економско управљање које предлаже *ETUC* мора омогућити приступ стабилним и квалитетним радним местима, генерализовано промовисање обука за све, пристојне плате, и јаку социјалну заштиту. Куповна моћ, нивои пензија и приступ квалитетним социјалним услугама морају бити одбрањени и обезбеђени“. The European Trade Union Confederation, „European Trade Union Action Day on June 21st: European Economic Governance needs a change of course“, 21.6.2011. <https://www.etuc.org/press/european-trade-union-action-day-june-21st-european-economic-governance-needs-change-course#.WkTwcDco82w>. Такође, вид. декларацију „Борити се с кризом: ставити људе на прво место“ (*Fight the crisis: put the people first*) и говор генералног секретара *ETUC* на демонстрацијама у Берлину 2009. године: „као део Новог социјалног договора (*New Social Deal*), предлажемо европско улагање у зелене технологије, у јавни транспорт и енергетику, иновације и истраживања и развој; желимо брзу делатну помоћ радницима – субвенције и *Kurzarbeit* да их извуку из незапослености; помоћ у обукама и образовању; врхунске јавне службе запошљавања. Желимо да зауставимо слободно кретање услуга у ЕУ које нарушавају колективне споразуме; једнаку плату за рад једнаке вредности у свакој земљи“. *ETUC*, „Fight the crisis: put the people first“, приступљено 29.12.2017, <https://www.etuc.org/fight-crisis-put-people-first>.

њиховом првенственом усмерењу на политику штедње. Хајнрих и Кутер (*Mathis Heinrich and Amelie Kutter*) објашњавају да „Унутар таквог кризног наратива, протести и штрајкови изгледају првенствено као поклич против неопходних подешавања а њихови протагонисти као губитници таквог процеса подешавања“.²⁵⁷ Осим тога, Комисија је каснијим укључивањем социјалних партнера у управљање тзв. европским семестром обезбедила умиривање могуће упорне опозиције новом режиму економског управљања (на пример кроз већ поменуто увођење одредби о гаранцијама за преговарање унутар социјалног дијалога). Такође, у покушају да омекша преосталу опозицију предложеним мерама, Оли Рен (*Olli Rehn*), тадашњи комесар за економске и монетарне послове, обећао је посланицима Европског парламента у јуну 2011. да ће Комисија шест месеци након ступања на снагу пакета шест мера сачинити извештај који ће можда бити праћен и законским предлозима о увођењу еврообвезница, што је био захтев социјалиста.²⁵⁸

Може се рећи да је било више разлога за одсуство интензивније политизације питања шест мера на страни синдиката. Роланд Ерн (*Roland Erne*) их види на следећи начин:

- Комисија је питање усвајања пакета шест мера представила као допринос нечему што је синдикатима од раније био циљ, а то је да се превенира велико разликовање нивоа надница и цена рада у различитим државама евро зоне. Овај циљ би требало да буде резултат пакета координисаног европског економског управљања. Ерн закључује да је управо тај „...начин на који је Комисија представила проблем новог режима као 'превенцију и исправљање економских неравнотежа' међу националним економијама играо ... кључну улогу у превенирању његове политизације“²⁵⁹

²⁵⁷ Heinrich, M. and Amelie Kutter, „A Critical Juncture in EU Integration? The Eurozone Crisis and its Management 2010-2012,“ у *The Politics of Financial Crisis. Comparative Perspectives* (pre-copy-edited version), eds., F. E. Panizza and G. Philip, 120-139 (London: Routledge, 2013).

²⁵⁸ Вид. European Commission, Press Release Data Base, Olli Rehn, European Commissioner for Economic and Monetary Affairs, „Going the last centimeter for reinforced economic governance,“ Joint Debate on Economic Governance in the European Parliament, Brussels, 22.6.2011. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-468_en.htm?locale=en

²⁵⁹ Roland Erne, „A supranational regime that nationalizes social conflict: Explaining European trade unions' difficulties in politicizing European economic governance“, *Labor History* 56, 3, (2015): 352. <http://dx.doi.org/10.1080/0023656X.2015.1042777>.

Исти аутор додаје да је и Парламент успео да задовољи главног потенцијалног транснационалног актера политизације у овом случају – *ETUC* – тако што је издејствовао да се у предлог Уредбе о претераним макроекономским неравнотежама (једна од шест мера) унесе одредба која наизглед гарантује права социјалним партнерима за преговарање, закључивање и спровођење колективних уговора по националним правилима.²⁶⁰

- Криза је подгрејала бојазни и генерално уверење да су неке хитне антикризне мере неопходне како би се санирале непосредне штете: „непосредан интерес за стабилизовањем евра и јавних финансија држава чланица преовладао је над дугорочним последицама које ће европски режим управљања имати на рад“.²⁶¹

- Најважнији разлог према овом аутору, међутим, лежи у самом устројству новоуспостављеног режима економског управљања који је на изванредан начин „национализовао друштвени конфликт“. Ерни објашњава да „асинхроно утврђивање препорука специфичних за сваку појединачну земљу које нови режим успоставља и казни за непридржавање отежава политизацију европског економског управљања на нивоу ЕУ. ... посредне, неуједначене и асинхроне последице за раднике широм ЕУ новог економског режима управљања ... умногоме отежавају синдикатима и друштвеним покретима да политизују нови режим унутар транснационалне јавне сфере“²⁶²

Ерни даље објашњава да је само устројство успостављеног режима економског управљања које доприноси национализацији уместо транснационализацији конфликта допринело да се онемогући јединствен наступ и мото око којег би се сви ујединили: „...кампања против Директиве о услугама ЕУ комесара Болкештајна, на пример, успела је јер су синдикати и друштвени покрети широм Европе усагласили снажну и уједињујући максиму кампање: против социјалног дампинга и за једнак третман свих радника без обзира на њихово порекло ... по питању новог режима економског управљања, показало се да је много теже конструисати такав мобилишући и уједињујући мото.“²⁶³ Треба подсетити да и

²⁶⁰ *Ibid.*, 353-354.

²⁶¹ *Ibid.*, 353.

²⁶² *Ibid.*, 355 и 358.

²⁶³ *Ibid.*, 355.

Креспи управо инсистира на постојању европеизованог нормативног облика дискурса који се развио у случају политизације Болкештајн директиве у форми захтева за одбраном „социјалне Европе“.²⁶⁴

Још један фактор међутим, усмерава и обликује деловање актера политизације у случају пакета шест мера, али и других питања економске политике. Поред тога што је процес одлучивања унутар економске и монетарне уније (ЕМУ) доста децентрализован како примећује Ерни, он је и полицентричан, односно, подразумева велики број формалних и неформалних органа и тела који су укључени у формулисање и спровођење ове политике. Ове карактеристике система економског управљања изгледа да су се одразиле и на стратегију деловања транснационалних актера, посебно синдиката. За разлику од демонстрација против Болкештајн директиве чији је адресат био јасан и које су се, поред осталих градова, одржавале махом у Бриселу и Стразбуру испред институција ЕУ, неухватљива и разубјена структура управљања ЕМУ одвукла је *ETUC* и друге актере на разне адресе у многим градовима Европе. Њихови захтеви су „лутали“ пратећи састанке евро групе, Савета за економске и финансијске послове (*ECOFIN*), Европске централне банке и Комисије, неколицине лидера кључних држава чланица или били усмерени ка држави која је тренутно председавала ЕУ или пак ка свим државама чланицама због предузетих мера штедње.

2.3.2.3 Закључак: објашњење неуспеха политизације пакета шест мера

Објашњење неуспеха снажније политизације пакета шест мера самим устројством политике која омогућава да економско управљање и поред свих антикризних мера које су донете током две до три године од 2010. остаје и даље питање којим управљају државе чланице може се прихватити само као једно, не и најважније. Имајући у виду да је пакет шест мера представљао значајан искорак ка ограничавању националне контроле у овој области па и контроле у области социјалних питања, и продубио проблем демократског дефицита, остаје питање зашто различити актери нису успели да снажнијом политизацијом утичу на исход одлучивања. С тим у вези, посебно важно питање јесте која је тема требало

²⁶⁴ Вид. Amandine Crespy, “Legitimizing Resistance to EU Integration: Social Europe as a Europeanized Normative Frame in the Conflict over the Bolkestein Directive”.

да буде предмет политизације у случају пакета шест мера. Ако то није питање социјалне Европе посебно значајно транснационалним актерима, и ако је сукоб „национализован“ како објашњава Ерн, како то да се није отворило питање губљења контроле (суверености) националних парламената? Изгледа да парламенти у државама чланицама, уколико нема на виду скорих националних избора, немају снаге ни жеље да се супротставе својим националним владама, што је у парламентарним системима власти и за очекивати.

Када се о неком питању одлучује на наднационалном нивоу, како између осталог показује искуство Болкештајн директиве, већу шансу за утицај на процес одлучивања имају транснационални актери, европска удружења грађана, њихове мреже, друштвени покрети, удружења или конфедерације синдиката, европартије него национални актери појединачно. Како се ради махом о проевропски настројеним транснационалним актерима, по правилу, за њих питање потребе или оправданости преношења надлежности на институције ЕУ није тема. Изузетно, ови актери постављају питање демократичности новог система и траже укључивање ширег круга актера у његово обликовање, али ретко оспоравају саму потребу промена.

Питање пакета шест мера је, како је већ раније објашњено, стављено у контекст дискусије о правцу неопходних антикризних мера и као такво изазвало поделе на идеолошкој оси „левица – десница“. Последице преношења овлашћења наднационалним институцијама и губљења контроле националних органа, пре свега парламената као представништава грађана, тема су која на оси „про-анти ЕУ“ дели евроентузијасте на једном крају од европесимиста и евроскептика на другом. Питање усвајања пакета шест мера није имало много шансе да се политизује на овој линији из два разлога. Први је тај што се као доминантан наметнуо антикризни наратив и мере штедње које је било неопходно донети. Други разлог је што би најважнији актери његове евентуалне политизације остали изоловани унутар својих националних граница, баш као што су и били они који су дизали свој глас против мера штедње. Ту би они били осуђени на безуспешне протесте пред сопственим националним органима и то махом у државама које су најтеже погођене кризом и чији лидери су зато добили „улазнице у задњем реду“ приликом одлучивања о овим питањима у ЕУ (а неке попут Грчке биле и на кажњеничкој клупи). Сложена структура Европске уније итекако доприноси оваквом стању ствари, јер омогућава да се, уз „повољне“ околности, у овом случају притисак кризе и одсуство значајних избора, политизација

непожељних питања контролише задржавањем у националним оквирима без значајних последица по политичке елите на власти.

Међутим, како је већ раније описано, пакет шест мера није био предмет нарочито живе политизације ни по програмско-политичкој, то јест, идеолошкој основи. Његови критичари, углавном на левој страни политичког спектра, нису успели суштински да утичу на коначан исход одлучивања и нису успели да промене позиције својих опонената нити унутар Парламента, нити Савета.

Може да се сумира да је неколико фактора истовремено играло улогу у процесу неуспешне политизације пакета шест мера. Први, који је задао оквир читавој епизоди и поставио сцену за исход читавог процеса јесте притисак кризе и атмосфера ванредног стања која је убедила већину актера са различитих страна политичког спектра и различитих територијалних и друштвено-политичких нивоа да су антикризне мере хитно неопходне. Истовремено, антикризни наратив је усмерен тако да је већина јавности убеђена да су кривци за кризу, не велики финансијски субјекти (заборављено је порекло кризе у САД), него неодговорно и претерано трошење економски најслабијих држава еврозоне. Отуд је решење морало бити усмерено на политику штедње која је нарочито одговарала најснажнијим европским економијама (пре свега Немачкој) и великом европском бизнису који је лобирао за мере подизања европске конкурентости.

Друго, за слабију политизацију заслужан је и начин обликовања предметног питања, то јест дефинисања теме која је предмет регулисања и расправе. Сама природа питања није представљена као конститутивна, што би, да јесте, могло имати за последицу снажније противљење преношењу надлежности на ЕУ, посебно националних актера. Питање, дакле, није представљено као наставак продубљивања интеграције у области економске и монетарне уније на уштрб контроле националних парламената и других надлежних националних институција, него као неопходна антикризна мера. Такође, питање је представљено као регулаторно, оно које уводи правила снажније фискалне дисциплине, а избегавало се истицање његове иначе снажне редистрибутивне природе. Комисија га није представила као меру која ће подразумевати резове у националним буџетима, могуће смањивање цене рада, смањивање трошкова у јавном сектору па и путем отпуштања, смањење пензија и слично. Тамо где су ове бриге у јавном мњењу и постојале, оне су остале у форми националних протеста и критика које су, исправно или не, таргетирале националне

владе као оне које би требало да предузму непопуларне мере. Проблем је у томе што након успостављања новог система економског управљања, тим владама није остало никаквог простора за доношење аутономних избора.

Трећи нарочито важан фактор јесте тај што се у време усвајања пакета шест мера нису одржавали избори у кључним државама чланицама, нити за Европски парламент, као и што је избегнуто изјашњавање референдумом о предметним мерама јер се радило о секундарним правним актима (није била у питању реформа оснивачког уговора). На тај начин избегнути су велики политички ризици, пре свега на националном нивоу власти, за кључне одлучиоце у овом случају што је омогућило да се лакше пренебрегну захтеви опозиције на различитим нивоима. Осим што је одсуство референдума и избора уклонило једну плодну арену за политизацију, одсуство ризика за политичке елите на власти омогућило им је да једноставно избегну претакање опозиционих захтева у коначан исход донетих одлука.

Четврти, фактор био је успех наднационалних институција да увере најважније противнике да ће социјални аспект бити уврштен у нови систем економског управљања (што се само донекле остварило), а да ће временом он и јачати.

Коначно, разлике у интензитету политизације и њеном исходу у анализираним случајевима Болкештајн директиве и пакета шест мера откривају понешто о утицају институционалних и процедуралних правила на процес политизације. У оба случаја радило се о усвајању прописа у поступку саодлучивања (осим за пар мера у оквиру пакета од шест). Самим тим што Европски парламент има прилику да саодлучује о актима, очекивало би се да ће процес бити подложнији политизацији. Испоставило се да иако то може бити један од повољних фактора за политизацију, он изгледа није одлучујући. Анализирани мере, осим што су усвајане у потпуно различитим политичким и економским околностима (пре и после кризе), припадају и различитим областима политике (јединствено тржиште и ЕМУ) које су у различитом степену интегрисане и различито се спроводе.

IV ПОЛИТИЗАЦИЈА У КОНСОЦИЈАТИВНИМ ДЕМОКРАТИЈАМА: МОГУЋЕ ПОУКЕ ЗА ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Претходна анализа случајева политизације различитих питања у Швајцарској, Белгији и Европској унији намеће најпре један очигледан закључак – да се политизација одвија и у сложеним, консенсуалним системима, односно у системима који су устројени са намером да избегавају политичке конфликте. И заиста, док постоји низ институционалних правила и решења која омогућавају да се конфликт избегне, он се ипак дешава и није ретко и да захвати и доста широк круг политичких актера. Дакле, не само да различита питања постају предмет политичког одлучивања, него и предмет живих јавних расправа унутар и изван политичких институција, расправа које, мање или више успешно, успевају да утичу на ток доношења одлука.

Како су ови консенсуални системи испресецани различитим основама подела, то се политизују и различита питања. За очекивати је било да у дубоко сегментираним друштвима, расправама доминирају управо теме око којих су ова друштва видљиво подељена, те да су конститутивно-идентитетска питања доминантна. И заиста овакве теме су биле изразито видљиве у анализираним системима, на пример, питања имиграција или европских интеграција у Швајцарској, питање граница изборних јединица у Бриселу и околини, или питања реформи оснивачких уговора или проширења у ЕУ. Међутим, то нису биле једине теме које су изазвале снажне реакције јавности. Ово истраживање је конципирано тако да управо „под микроскоп“ стави редистрибутивна и регулаторна питања. Она се типично политизују у већинским моделима демократије захваљујући, како је Леипхарт назива, једнодимензионалној, социо-економској партијској подели карактеристичној за овај модел. У свакој од анализираних консенсуалних демократија, случајеви политизације реформе пензионог система, усвајања антикризних мера или либерализације тржишта услуга могли су да буду решени у компромисном маниру, договарањем „иза затворених врата“ политичких елита које представљају појединачне сегменте друштва. То се у многим овим случајевима, међутим, није догодило него је расправа захватила много шири спектар политичких актера. У појединим случајевима, међутим, политичке елите су направиле толико детаљне претходне договоре да је касније укључивање различитих група у дебату, заправо било само изигравање консултативног

процеса које није дало суштинску улогу овим групама (вид. случај реформе пензионог и радно-правног система у Белгији или усвајања пакета шест мера у Европској унији).

Показало се да се политички актери, стратешки односе према политизацији, односно у зависности од процене сопствених користи, одлучују да заузму стратегију политизације или деполитизације одређеног питања. Овакво понашање донекле је ограничено постојањем институционалних прилика за укључивање шире јавности у дебате око одређених питања, као и могућим изненадним важним догађајима који могу привући пажњу јавности. У појединим анализираним случајевима политизација није могла да буде избегнута због тога што је створено много прилика за различите актере за интензивирање политизације (на пример, код усвајања Директиве о услугама). Те прилике се по правилу јављају онда када се на проверу стављају политички рејтинг и позиције политичких лидера, приликом избора на различитим нивоима власти или приликом референдума о појединим питањима.

Показало се такође, да је у сложеним системима какви су ови анализирани, шанса за успех политизације већа ако актери делују транснационално (у случају Европске уније), то јест национално (у случају политичких система државног типа). Посебно је то случај када су главни покретачи политизације организације цивилног друштва и грађани, односно када политизација није потекла „одозго“. У системима који су задржали или пак стварају неке трајније форме транснационалног организовања цивилног друштва, постоје боље претпоставке да ће напори група грађана да политизују неко питање завршити и жељеним решењима у виду донетих повољних одлука. У Белгији у којој су центрифугални процеси довели до практичног раздвајања на два партијска система, ствари постају доста теже за оне који желе да утичу на систем. Ту се политичким елитама које представљају одвојене сегменте друштва, препушта да доносе одлуке у име тих сегмената. Осим ретких изузетака друштвених група које се организују на националном нивоу, политика се води и захтеви грађана артикулишу регионално и унутар сваке од заједница.

За разлику од тога, у Швајцарској је савезна влада подстицала уједињавање и заједничко деловање различитих политичких актера на федералном нивоу, а осим избора постоје и развијени институти непосредне демократије на федералном нивоу. Однос Европске комисије према интересним групама (јавним, приватним и територијалним) у Европској унији врло је сличан овом швајцарском. Међутим, када је реч о изборима и

другим облицима непосредне демократије у Европској унији, ствари више подсећају на белгијски паралелни систем избора федералне владе и непостојећи референдум на федералном нивоу.

Још један фактор који одређује успех политизације када она долази „одоздо“ јесте природа питања које се политизује. Политичка опозиција може бирати да политизује она питања која представљају разједињујући фактор за владајућу коалицију. Консоцијативни/консенсуални модели најчешће у својим широким коалицијама на власти осим што обухватају представнике различитих етно-културних заједница, обухватају и партије са различитих страна политичког спектра. Стога, за њих разједињујућа питања могу бити како она конститутивно-идентитетска, тако и она редистрибутивна. Примера ради у Европском парламенту, ако је питање које се политизује изразито редистрибутивно, може се очекивати да „коалиција“ неће моћи да се формира од две велике умерене партије (*PES* и *EPP*) осим ако коначно решење не уврсти компромисна решења која могу да задовоље обе стране. Уколико су околности и прилике такве да се питања интензивно политизују, те да се створе тешко помирљиви захтеви различитих страна (као у случају Болкенштајн директиве), уступци ће морати да буду већи да би се дошло до компромисног решења. Међутим, у Европском парламенту, не постоје формална правила која у свакој прилици обезбеђују консенсуално понашање партија. Апсолутна већина се захтева само у нарочито важним случајевима, док је много прилика за одлучивање простом већином. Пропорционални систем избора још једна је претпоставка у корист консенсуалног понашања посланика. Међутим, уколико у „горњем“ дому, Савету ЕУ, превађају представници једне велике партије (нпр. *EPP*), њихови посланици у Европском парламенту ће вероватно искористити подршку Савета и могућност доношења одлуке простом већином. Ово је нарочито случај у посебним околностима какве је наметнула савремена криза.

Показало се да када се направи изузетак од стварања широких коалиција, односно када коалиција обухвата странке једне стране политичког спектра, као у Белгији, она постаје отпорнија на дестабилизацију коју политизација редистрибутивних питања може да донесе.

У Европској унији се може рећи да је „владајућа коалиција“ готово увек састављена од странака са различите стране политичког спектра имајући у виду политички шаренолик састав Савета и Комисије, као и одговарајућу расподелу места по партијским групама у Европском парламенту. Како је показао пример усвајања пакета шест мера, ово питање ипак

није било велики фактор раздора међу државама чланицама што је последица специфичних околности кризе и широко прихваћеног уверења влада држава чланица о неопходности јаче координације економских политика. У таквим околностима, партијским групама у Европском парламенту није преостало ништа друго него да траже своје место у новоуспостављеном систему и да се помире са неопходношћу промена које намећу државе чланице, посебно што нису обезбедиле снажну подршку ни других транснационалних актера.

Поставља се питање да ли су разлике у степену интегрисаности у одређеним областима политика и начину управљања политикама утицале на могућност организовања политичких актера у два анализирана случаја у Европској унији. Како је већ објашњено, у случају усвајања пакета шест мера, децентрализована и полицентрична природа економске и монетарне уније јесте имала везе са неефикасношћу захтева усмерених на нејасан центар одлучивања. Да би се са сигурношћу одговорило на постављено питање, било би потребно да се претходно изолује или остави по страни утицај кризе на (де)политизацију питања шест мера унутар националних граница, који је био несумњив. Ово је пак готово немогуће јер је управо због непосредних замашних мера штедње које су предузимале поједине државе чланице случај усвајања пакета шест мера у ЕУ остао у сенци на националном нивоу. Док су антикризне мере штедње намењене тренутном „гашењу пожара“ у појединим државама чланицама привукле више пажње свих политичких актера, па биле и предмет снажних протеста и немира у многим државама чланицама, пакет шест мера који је успостављао дугорочни систем економског управљања није изазвао много пажње.

Анализирани случај, међутим, заиста приказује једну слику политизације у Европској унији која паралелно може да се одвија на два различита нивоа готово без додирних тачака, посебно ако се владе држава чланица које су у позицији да делују на оба ова нивоа определе за стратегију деполитизације. У том случају оне неће настојати да посредством политичких партија, посебно европартија, повежу политизацију на оба ова нивоа, као што је било у случају Болкештајн директиве посредством Партије европских социјалиста. Напротив, настојаће да је држе одвојеном борећи се на наднационалном нивоу са конфликтима на социоекономској оси („шта ЕУ треба да ради?“), а на националном са сукобима на про-анти ЕУ оси („више или мање Европе“).

Овакво одвајање политичког процеса на два паралелна нивоа мање је замисливо у државним политичким системима, а величина државе и степен друштвено-политичке и системске интеграције су само неки од разлога. Примера ради, у Швајцарској је политичким елитама на власти готово немогуће да одаберу стратегију деполитизације у условима када референдум може да захтева практично било који политички актер. То је посебно случај у савремено доба када је поларизација између владајућих партија узрок њихових готово сталних политичких сукоба, а референдум начин да се оснажи позиција оних незадовољних. Осим тога, референдум ће бити и обавезан у случајевима када долази до промене устава, за разлику од Европске уније где грађани неће имати прилику да се изјасне о промени оснивачких уговора. За Европску унију, односно њене политичке елите избегавање референдума је један начин да се избегне политизација предмета одлучивања. Прилику да се изјасне само спорадично добијају грађани појединих држава чланица приликом формалних измена оснивачких уговора. Међутим, у случајевима када се секундарним законодавством фактички преносе нова овлашћења на наднационалне институције, као у случају пакета шест мера, грађани ЕУ су готово беспомоћни.

У ситуацијама када је референдум неизбежан или су у изгледу избори на другим нивоима власти, политичке елите би могле да потраже другачија решења којим би могле да избегну политизацију неког питања. Швајцарско искуство говори да се евентуални негативни исходи референдума (у виду одбацивања предложених реформи) предупређују претходним договарањем и консултовањем најважнијих политичких актера за које се претпоставља да би могли да доведу у питање предложене реформе. Један начин је кроз развијен систем интересног представљања блиског корпоративистичком моделу који институционализује учешће интересних група у поступку одлучивања. Фокус законодавног договарања у овом моделу је у припремној фази, када предлагач прописа користи устаљену праксу консултација са кључним заинтересованим актерима који имају прилике да своје позиције уграде у нацрт будућег прописа. На тај начин се избегава или смањује могућност даље политизације питања, то јест ширења сукоба на већи број актера кроз јавне дебате, жустре политичке расправе у парламентима или протесте. Приказано негативно Белгијско искуство поучно је у овом смислу.

Међутим, Европска унија о овом механизму може да учи и из сопственог искуства, управо из примера усвајања Директиве о услугама када је Комисија избегавши фазу

консултовања пропустила прилику да унапред умири незадовољство бар неких релевантних друштвених група. Иако референдум о овом питању није био ни на видику, политички актери који су желели да политизују питање директиве, искористили су прилику референдума о једном другом питању - Уговору о уставу за Европу. Подршка овом референдуму у једној од држава чланица, лако је условљена налажењем компромисног решења у случају Болкештајн директиве. Одржавање избора у неколико кључних држава чланица, као и за Европски парламент, отворило је додатне прилике за политизацију у овом случају.

И Швајцарска и Белгија имају сопствене начине умиривања потенцијалне опозиције и очувања стабилности федералне владе. У Швајцарској је то систем конкордата и „чаробна формула“, док је у белгијској партократији основна преокупација била да се очува симетрија коалиција на различитим нивоима власти. То је подразумевало да владајуће коалиције на регионалним нивоима имају учешће у федералној власти што је на овом нивоу значило формирање коалиција ширих него што је то изборни резултат захтевао. У новије време, стабилност се настоји постићи одржавањем избора на свим нивоима истовремено, укључујући и изборе за Европски парламент.

Намеће се питање, које би од ових искустава више одговарало искуству Европске уније. Нека врста „чаробне формуле“ се одржава у Комисији где су по правилу заступљени комесари блиски највећим европартијама, иако комесари не би требало да заступају интересе било које партије нити било коју идеологију. Ова политичка неутралност Комисије почиње да се и формално напушта са одредбама Уговора из Лисабона о потреби одражавања изборног резултата при предлагању њеног председника. У другим органима, Савету и Европском савету, састав њихових чланова је већ нешто мање извешан јер зависи искључиво од националних избора. Такође је и „флуидан“ јер се део чланова мења чешће него што је мандат једне владе, па тако, у једном тренутку, већину могу имати представници који политички припадају Европској народној странци, а у другом би их могли претећи представници *ALDE*. Оно што додаје елемент стабилности извршној власти у ЕУ јесте велика извесност да ће њу увек чинити истих три или четири европартије. Које год да се партије бирају на националном нивоу, осим ако то не буду све снажније евроскептичне, „антиестаблишмент“ партије, оне се уједињују у неколико кровних европартија, па је увек јасно да ће исте партије, *EPP*, *PES* и *ALDE* имати своје чланове у поменутих међувладиним

органима. Тај број чланова сваке од европартија није увек исти као у Швајцарској влади захваљујући „чаробној формули“, а не зависи ни од резултата „федералних“, то јест, европских избора. Зато, чак и када би се на изборима за Европски парламент такмичиле европартије уместо националних, губитак везе између избора за ЕП и састава извршне власти био би фактор који би утицао на смањену конкуренцију међу њима. Одсуство такмичења за места у извршној грани власти, посебно када као у Европској унији, исти орган, Савет ЕУ, врши и законодавну власт, за партије представља дестимулишући фактор да се снажније ангажују у кампањи и да политизују нека питања. Да би се овакав систем променио, биле би неопходне опсежне институционалне промене у ЕУ око којих би морале да се договоре националне елите. Зато се оне чине мало вероватним.

Белгијско искуство партократије и усклађивања коалиција на различитим нивоима зарад очувања стабилности владе, нешто је теже замислити у условима изразите хетерогености Европске уније. У постојећој констелацији у којој чланови националних влада свакако добијају места у Савету (као органу и извршне и законодавне власти истовремено), коалиције на различитим нивоима су практично усклађене. Постизање стабилности усклађивањем времена одржавања избора на различитим нивоима власти у свим државама чланицама ЕУ са изборима за Европски парламент делује још мање вероватно. Са друге стране, стабилност „влада“, када се ради о Комисији, обезбеђена је самим начином њеног избора, чврсто везаног за договор националних елита, као и недостатком или слабошћу механизма политичке одговорности.

У Белгији, како је описано, због изражене подељености међу заједницама, подељености медијске и јавне сфере, уобичајено је да се и о заједничким, федералним темама не расправља између, него искључиво унутар заједница. Може се запазити да и у Европској унији постоји слична подељеност јавне сфере и тенденција да се европске теме „доместификују“. Штавише, у Унији која је још више од Белгије хетерогена и децентрализована у појединим областима, ова појава је и израженија. Не само да се заједничке теме интерпретирају на сопствени начин, у чему улогу имају националне политичке елите и медији, него се често неке Европске теме у појединим земљама уопште не расправљају у јавности. Има примера да одређене теме за јавност појединих држава чланица остану потпуна непознаница, док у другим изазивају жустре расправе. На пример,

питање ратификације споразума о придруживању са Украјином, које је у Холандији било предмет суспензивног референдума, у другим државама чланицама је протекло неопажено.

Потпуно избегавање политизовања европских тема од стране националних елита није могуће када је реч о изборима за Европски парламент јер се у свакој држави чланици кандидују домаће политичке партије и воде кампање. Међутим, ове кампање прилагођене су домаћој публици и потребама политичких партија на домаћем терену. Понегде избори за Европски парламент остану у сенци важнијих националних избора – као „другоразредно национално такмичење“. То је посебно био случај са последњим изборима за Европски парламент у Белгији где су истовремено одржани много важнији регионални избори. Да није било истовременог одржавања избора, као и да у Белгији није обавезан излазак на изборе, одзив грађана вероватно не био велики ни у овој генерално проевропској земљи. Права, наднационална кампања могла би да се води једино одвајањем европских избора од националних правила и партија, што би подразумевало и организационо јачање европартија.

Друга прилика за наднационалну кампању била би организовање правог „европског“ референдума о „европском“ питању, организованог на целој територији Европске уније. Референдум о конститутивним европским питањима захтевао би страховито пуно енергије политичких актера, посебно оних који заговарају његово прихватање, како би премостили све поделе и противљења великог броја оних који се осећају као губитници интеграције. Због подељености јавне сфере по националним границама, у кампањи би, опет, морали нарочито активну улогу да имају и лидери националних партија, посебно они који учествују у раду институција ЕУ. Њихов задатак би био да домаћој публици приближе предмет референдума. То неминовно подразумева одређен степен уношења националног становишта у дебату како би се предмет референдума приближио што широј публици унутар сваке од држава чланица и придобила што већа подршка. Кампање би опет преносили национални медији на локалним језицима. Раме уз раме са националним актерима, у кампањи би се нашли транснационални актери, европартије које би морале да постану чвршће организоване, транснационална удружења, друштвени покрети. Грађанима би се обраћали и представници наднационалних институција, а дебате, изјаве и активности преносили би малобројнији и слабије гледани транснационални медији.

И поред свега овога, поставља се питање колики проценат грађана Европске уније би изашао на „европски“ референдум. Судећи по искуству избора за Европски парламент, прогноза није оптимистична. Имајући у виду растућу поларизацију политике у Европи, и посебно могуће продубљивање јаза између добитника и губитника интеграције са њеним даљим напредовањем, исход референдума наравно не би био загарантован. Губитници би могли чак и у већем броју да се одазову референдуму сматрајући га приликом да казне оне за које сматрају да их не представљају на адекватан начин у свакодневној европској политици.

Да ли све ово значи да би од европског референдума требало одустати? Таква позиција свакако би се могла очекивати од политичких елита, посебно умерених странака за које референдум представља само трошкове, како материјалне, тако и политичке. Са њиховог становишта, референдум би могао да успори или заустави напредовање европске интеграције. То би, међутим, била цена коју би требало платити за унапређење демократије у Европској унији. У сваком случају, да би референдум послужио као средство унапређења демократске легитимности, морало би да се уложи пуно труда већег броја актера да би он био успешан и да у његов исход и репрезентативност не би било никакве сумње.

Када је реч о грађанској иницијативи у Европској унији, тешко је за ово кратко време од када је она омогућена (од 2012. године) проценити њене учинке. Почетни ентузијазам друштвених покрета и различитих група које су скупљале потписе широм Европске уније како би поднеле иницијативу, наишао је на разочаравајуће држање Комисије која је велики број иницијатива одбила да региструје. Неколицина тужби пред Европским судом правде (то јест Општим судом) покренута је против оваквог поступања Комисије, а пар њих је решено позитивно по иницијаторе. Међутим, још ниједна од иницијатива није резултирала подношењем законодавног предлога у ЕУ, чак ни оне које су биле успешне у скупљању потписа. Грађанске иницијативе, да би биле поднете морају у року од годину дана да прикупе милион потписа уз минималан број потписа прикупљених у најмање седам држава чланица.²⁶⁵ Да би ово било могуће, иницијатори морају да се ангажују у опсежној и не баш јефтиној кампањи. Ове кампање често служе, осим за прикупљање потписа, и да

²⁶⁵ European Commission, „European Citizens’ Initiative“, приступљено: 15.3.2018. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection>.

информишу грађане о предмету иницијативе који би у многим случајевима за њих остао потпуно невидљив јер национални политички лидери често не виде потребу да их обавештавају о одлукама које доносе у Бриселу.

И у Швајцарској и у Белгији странке ближе крајевима политичког спектра (у оба случаја десном), након њиховог дугогодишњег јачања постале су део широке коалиције на власти. У Швајцарској је *SVP* деловала на федералном нивоу и обезбедила подршку у већем броју кантона, углавном немачког говорног подручја. У Белгији, пут *N-VA* до федералног нивоа није био тежак имајући у виду фактичку биполарност федерације и потребу да оствари доминацију само у једној од заједница да би стекла право да учествује у федералној влади. У оба случаја, јачање поменутих партија извршило је притисак на устаљену праксу консензуса у правцу веће неизвесности у погледу исхода политичких одлука у којима се одражава ова увећана поларизација политике. У обе земље, поменуте партије иако у власти, понашају се повремено као опозиција. У Швајцарској је то нарочито изражено кроз супротно гласање у Савезној скупштини и повремену употребу референдума од стране *SVP* да оспори законе које усвајају њени коалициони партнери. У Белгији је овако екстреман сценарио избегнут захваљујући пре свега чврсто и детаљно испреговараном коалиционом споразуму владајућих партија.

Ове партије, које се уобичајено називају популистичким, јачају у многим државама Европе што је последица актуелних друштвених подела које се стварају под утицајем глобализације и европеизације и деле друштва на губитнике и добитнике ових процеса. Имајући у виду јачање популистичких странака у Европи, поставља се питање да ли ће за неколико година или деценија Европска унија морати да одговори сличним решењима као анализиране две државе, односно укључивањем ових странака у „владајуће коалиције“ на наднационалном нивоу.

Швајцарско историјско искуство изградње система конкордата и „чаробне формуле“ говори да је политизација подстакла да се „губитници“, најпре ојачају а онда се интегришу у институције консоцијације. Међутим, њено савремено искуство продубљене поларизације политике, говори да када политички сукоб превазиђе познат интензитет, постојећа институционална решења изгледа нису довољна и да је могуће да ће у скоријој будућности морати да се нађе нова „чаробна формула“. Поставља се питање да ли ово искуство Швајцарске може бити поука за Европску унију. На који начин је могуће интегрисати

„губитнике“ европске интеграције окупљене махом око различитих евроскептичних странака у државама чланицама када су толико разнолики и неповезани? Код доброг дела тих партија, евроскептицизам је антисистемски и стога тешко уклопив у консенсуални модел одлучивања. Са једне стране, њихово кандидовање на изборима за Европски парламент сигнализира њихову спремност да се укључе у систем али је питање до које мере и на који начин. Са друге стране, како се такмичење за Европски парламент одвија на националном плану, њихово учешће можда представља само још једно поље за супротстављање националним политичким ривалима.

Слично Белгији, у којој је *N-VA* доспела до федералне владе посредством регионалних избора, у Европској унији такав пут популистичких странака морао би да иде пре свега преко националних избора или националних изборних јединица у случају избора за Европски парламент. Понеки члан ових партија би се и могао замислити у саставу Европског савета или Савета посебно из држава у којима ове странке остварују значајне резултате (на пример, у Француској). Међутим, још увек је мало вероватно да представници из ових странака заузму места у владама значајнијег броја држава чланица, па затим и у међувладиним органима Европске уније. У саставу Комисије је овакав сценарио још теже замислив, иако не и немогућ. Да би члан неке популистичке политичке партије постао члан Комисије, морао би да обезбеди подршку не само своје него и осталих држава у Европском савету и Савету, као и подршку већине странака у Европском парламенту. Белгијско искуство политичке изолације екстремне партије *Vlaams Blok/Vlaams Belang* говори да је у консоцијативним системима могуће да се око популистичке партије направи „санитарни кордон“ умерених партија које неће дозволити да непожељна странка добије место у извршној власти. То је начин да се у консоцијативном систему умање негативне последице политизације.

Када је реч о Европском парламенту, чланови евроскептичних, екстремно левих и десних партија већ заузимају готово 7% места у овом представничком органу. Међутим, оно што представља њихову слабост јесте немогућност њихових партија да се организују на транснационалном нивоу. На раст значаја друштвеног покрета крајње левнице, који је био способан да се организује транснационално (у виду глобалних друштвених покрета), на нивоу Европе нема одговарајућег транснационалног одговора крајње деснице. Стога, нема ни одговарајућих транснационалних партијских федерација ове политичке опције. Иако

јачају национални покрети и политичке партије крајње деснице они због своје национално-изолационистичке оријентације до сада нису били способни да се транснационално удружују. То је видљиво и у саставу Европског парламента где и поред доброг резултата који су оствариле на европским изборима, националне странке крајње деснице остају изван партијских група. То је један од разлога што представљају још увек слаб политички фактор на овом нивоу.

За разлику од овог, као и белгијског искуства подељеног партијског система, у Швајцарској је кретање највеће популистичке партије ка власти ишло другим путем. Једна значајна политичка странка која је већ деловала на федералном нивоу, која се декларисала као странка десног центра, почела да скреће више ка десном полу политичког спектра. Ова политичка опција је имала јасно упориште у једном делу друштва што је ова партија могла релативно лако да препозна и искористи, користећи и своју већ етаблирану позицију. Због подељености партијског система Европске уније по националним линијама, овакав сценарио је тешко замислив.

Закључак који се намеће је да би екстремно десне, или пак екстремно леве партије морале најпре да остваре победничке позиције у својим државама и то у већини држава чланица да би се остварила њихова већа заступљеност у институцијама ЕУ, посебно наднационалним. Поставља се питање, ако је пут њиховог уласка у институције ЕУ једино посредством националних избора, да ли би одвајање избора за ЕП од националних правила и граница онемогућило њихов улазак у ЕУ. Када би се на изборима за ЕП кандидовале европартије уместо националних и изборне јединице невезивале више за националне границе, да ли би ово дало предност партијама које су способне да се организују транснационално. Чини се да управо швајцарско и белгијско искуство различитих партијских система а истог или сличног исхода, говори контра ове тезе. Како разлог јачања партија на крајевима политичког спектра није у институционалном дизајну, то ни промене у том погледу не би спречиле њихов долазак на „власт“ иако би га можда одложиле.

Интензивирање политизације у Швајцарској имало је ефекта и на неформално прегруписавање међуинституционалне моћи јер је јачајући политичке партије у односу на интересне групе преместило политички фокус са предзаконодавне фазе договарања на парламентарну фазу доношења прописа. Последично, то је увећало значај самог парламента. На нивоу Европске уније, да би дошло до оваквог ефекта политизације,

потребно је да најпре јачају транснациоаналне партијске федерације (европартије). Зато што се поларизација између умерених и екстремних партија одвија још увек на националном нивоу, она неће бити фактор који ће већи фокус ставити на Европски парламент и дати му на значају. Једноставно, интензитет поларизације на националном нивоу не одсликава се у једнаком интензитету поларизације на наднационалном, то јест, транснационалном нивоу. Изразито сложена структура Европске уније која подразумева нецентрализован систем, полицентичност одлучивања, сегментираност друштва по националним линијама које и даље надјачавају оне транснационалне, спречава да се ова поларизација политике ефективно пренесе на наднационални ниво. Случај анализираних директиве о услугама више је изузетак који потврђује правило. Да би до јачања европартија дошло, потребно би било изменити нека институционална правила и уредити изборе за Европски парламент као праве „европске“. То би значило њихово одвајање од националних изборних правила и процедура.

Због овог дефицита наднационалне политизације, националним политичким елитама је омогућено да на наднационалном нивоу буду више окренуте консензусу него што су то политичке елите било где другде, па и у типичним европским консенсуалним демократијама које су анализирани у овом раду. Ту ове елите, реалтивно заштићене од могуће транснационалне критике и опозиције постижу компромисе који често немају везе са жељама њихових грађана.

V ЗАКЉУЧАК: УТИЦАЈ ПОЛИТИЗАЦИЈЕ НА БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ: ОГРАНИЧАВАЈУЋИ ФАКТОР ИЛИ ШАНСА ЗА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈУ

У претходном делу исцртане су основне контуре политизације у Европској унији и анализирано на који начин је различита решења позната из других сложених система могуће применити у Европској унији и како би то утицало на политизацију у њој. Остаје да се одговори на још једно питање које је од изузетне важности за будући развој европске интеграције. Питање се тиче односа хибридног, консенсуалног система, политизације и демократије у Европској унији. Чини се да постоји својеврсна тензија између ових концепата, посебно између демократије схваћене као плуралистичке, компетитивне, с једне стране, и природе политичког система Европске уније са друге. Потребно је размотрити какву улогу политизација има у разрешавању ове тензије.

Лисабонски уговор је Европску унију дефинисао као представничку демократију у којој су представљени грађани и државе чланице. Јасно је да су за равноправност представљања грађани морали да се надмећу са привилегованим партнером – државом, оличеном у њеној извршној власти, која је била у позицији да без грађана формира уставно-институционално решење у којем ће њен глас бити снажнији. Овај само један од дефицита демократије наставља се и данас, више од две деценије од формирања Европске уније и након више покушаја да се систем представљања грађана ојача. То јачање се одвијало кроз оснаживање једине представничке институције грађана, Европског парламента, чије су представничка, законодавна и контролна улога временом расле. Ипак, мерећи стандардима класичних представничких, парламентарних демократија, то није било довољно. Поменути елемент дефицита демократије Европске уније има пре свега везе са њеним хибридним карактером заједнице која је, како је већ описано, првобитно настала као међународна организација и временом задобијала облик политичког система. Разлике између сегмената тог политичког система насталог спајањем претходно суверених држава, мире се у њеном специфичном институционалном устројству и правилима доношења колективних одлука.

Ако се конципира као један сложен политички систем са снажним консенсуалним елементима, видљиво је да Европска унија „природно“ пати од дефицита демократије израженог у неколико типичних карактеристика ових система. Ради се о „преговарачкој“ демократији (енг. *negotiation democracy*) у којој политичке елите које представљају

различите сегменте друштва доносе одлуке међусобним договарањем и налажењем компромиса. Како ови компромиси често подразумевају велике уступке сваке од страна, није необично да се одлуке доносе без превише укључивања јавности. За разлику од државних облика консоцијација у којима грађани бирају представнике на највишем нивоу власти, који се на изборима такмиче својим политичким програмима а затим бирају и контролишу чланове извршне власти, у Европској унији ова веза није тако јасна. У консоцијативној демократији умањена је и политичка конкуренција захтевом да постоје обавезна места за представнике најважнијих сегмената друштва, омогућавањем вета великом броју учесника што ствара притисак за доношење компромисних решења, као и пропорционалним представљањем насупрот већинском принципу да победник односи све. Како се ради о дубоко подељеним друштвима, систем мора бити устројен тако да не оставља трајно незадовољне сегменте друштва што је у супротности са идејом конкуренције.

Консоцијативни политички системи су пре свега усмерени на постизање стабилности, одакле проистиче један од њихових основа легитимности. Политички систем Европске уније је пре свега устројен са идејом да превазилази потенцијалне конфликте и налази компромисна решења у једном дубоко сегментираном „европском друштву“. Такође, идеја оснивања Европске уније је да на ефикасан начин остварује добробит својих држава чланица и грађана, посебно у материјалном смислу, те би легитимитет таквог система требало да произилази, између осталог, и одатле (*output* легитимност). Њен *input* легитимитет је, међутим, упитан, чак и за стандарде консоцијативних модела демократије. Та упитност произилази из губљења везе између грађана и оних који доносе одлуке за њих и у њихово име. У подељеним консоцијативним системима, какав је на пример белгијски биполарни, овај проблем је израженији јер делови бирачког тела никада не добију прилику да утичу на избор једног дела заједничких политичких представника. У Европској унији је систем сличан у том смислу, али још хетерогенији, издељен на далеко више сегмената. У Швајцарској се проблем превазилази постојањем политичких партија на федералном нивоу, као и практиковањем непосредне демократије на федералном нивоу. У Европској унији, европартије не служе као довољан везивни елемент, јер се ни на изборима за Европски парламент не бирају чланови европартија, него чланови националних партија. Грци не сматрају да је немачки посланик у Европском парламенту њихов представник без обзира

којој партијској групи припадао, а везу са члановима Савета ЕУ из других држава чланица никада неће моћи да оствари.

Треба поменути да се замерке демократији у Европској унији стављају најчешће са становишта идеалног модела плуралистичке, већинске, представничке демократије која пре свега мора бити компетитивна и обезбеђивати грађанима избор политичких лидера и јавних политика на свим нивоима власти.²⁶⁶ Дакле, да би се назвала демократском, Европска унија би морала да има слободне и фер изборе на којима грађани бирају политичке представнике на основу њихових јасно изнетих политичких програма.

У неколико својих књига и чланака, Хикс се јасно определио за увећану политичку утакмицу између левих и десних политичких позиција као лек за проблеме демократског дефицита у Европској унији.²⁶⁷ Чини се да предлажући овакво решење он није много пажње посветио чињеници да је лек који преписује, намењен једном врло необичном пацијенту. Како је наведено у уводном делу овог рада, Хикс, осим што се фокусира само на политизацију процеса одлучивања, политизацију разуме као политички конфликт на оси „лево-десно“. Такво становиште занемарује изузетно важан сукоб на другим димензијама који је карактеристичан за подељена друштва. У таквим условима, осим што политизација може имати позитивне ефекте по информисање грађана, појашњавање и поједностављивање политичких порука, изградњу осећаја заједништва, она би могла да доведе и до продубљивања подела ако не би постојале преовлађујуће тенденције ка налажењу заједничких решења и ако већина грађана не би стекла осећај да има удела у доношењу одлука на наднационалном нивоу. Негативне последице политизације у недовољно интегрисаном и по националним линијама подељеном друштву дошле су до изражаја од наступања кризе од 2008. године, која је подстакла многе националне одговоре на заједничке проблеме, након чега су пале и прве „жртве“ политизације у виду иступања једне од иначе најслабије интегрисаних држава чланица.

Узроци демократског дефицита у Европској унији, дакле, не леже само у њеном институционалном устројству које онемогућава уобичајене механизме политичке

²⁶⁶ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, 175. и даље.

²⁶⁷ Вид. на пример, Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix it* (Cambridge and Malden: Polity Press, 2008) као и Simon Hix and Stefano Bartolini. „Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?“, Policy paper No. 19, *Notre Europe*, 2006.

одговорности представника наднационалне власти или пак у њеном доминантно консенсуалном моделу демократије који онемогућава политичку конкуренцију. Према многим ауторима, проблем се налази и у структуралном недостатку или дефициту јавне сфере. И у овој ствари проблем произилази из њене дубоке сегментираниости где највидљивије сегменте чине државе чланице са својим мање-више целовитим и омеђеним јавним сферама.

Са питањем јавне сфере уско је везано и питање стања и структуре медија који би требало да чине њен темељ. Како неће бити могуће створити значајне „европске“ медије због изразите културно-језичке разноврсности те непостојања европске јавности, то по свој прилици неће бити могућа ни јединствена европска јавна сфера по узору на националне. Такав случај је уосталом познат и из искуства неких држава од којих је једна овде анализирана. У Белгији, међутим, постоји нешто што би се могло назвати дуалном јавном сфером која се остварује у односу грађана у свакој од заједница са сопственим политичким институцијама, као и истовременом односу са федералним институцијама. Овај последњи се одвија кроз још преостале федералне изборе али и често заступљене федералне теме у иначе подељеним медијима језичких заједница. Овакав однос према федералном нивоу власти подупрт је у Белгији још увек значајним бројем грађана који се осећају Белгијанцима и поред снажног осећаја припадности језичкој заједници.

У Европској унији је однос са наднационалним политичким институцијама врло посредан, а налази многих истраживача показују да су европске теме ретко заступљене у националним медијима или да националне преовлађују. Осим слабе видљивости наднационалног нивоа власти, у „европској“ јавној сфери нема ни довољне инклузивности. Због њене величине, хетерогености и децентрализованости, само мањи број актера у Европској унији је у могућности да се путем транснационалног организовања ангажује, делује, па и утиче на одлуке на наднационалном нивоу. Чешће су то они актери за које се не може рећи да представљају шире друштвене интересе – удружења пословних интереса или професионална удружења. Актери попут друштвених покрета или организација и група јавних интереса остају мање заступљени и успешни у овом процесу.

И док „европска“ јавна сфера не постоји, евидентна је европеизација националних јавних сфера која је, према емпиријским истраживањима, расла са протоком времена.²⁶⁸ Она се одвија како вертикално, на релацији између европског центра и држава чланица, тако и хоризонтално, расправљањем тема из других држава чланица. Национални актери расправљају европске теме, настоје да утичу на националне одлучиоце и да учествују у доношењу националних одлука у вези са европским питањима.

Поставља се питање какво је место и улога политизације у таквој једној фрагментираној јавној сфери у којој је и видљивост европског процеса одлучивања и његова инклузивност ограничена и одвија се паралелно на два нивоа. Како је приказано у случају политизације пакета шест мера, односно антикризних мера, политизација се одвијала готово без додирних тачака на различитим нивоима овакве јавне сфере. Док су на наднационалном, махом проевропски транснационални актери расправљали о смеру реформи (на оси лево-десно), на националном нивоу су се национални актери мобилисали против мера штедне посебно међу групом губитника интеграције. Како онда евентуална даља политизација може да утиче на поменуте поделе? Да би се одговорило на ово питање потребно је осврнути се на кључне идеје теорије делиберативне демократије. Питање које треба да поставимо је да ли и под којим условима политизација може да подстакне шире учешће и утицај политичких актера, посебно организација цивилног друштва, у политичком процесу унутар једног хибридног политичког система какав је Европска унија. Такође, веома важно питање је на који начин може да се подстиче делиберација а да истовремено не продуби јаз између њених различитих сегмената који би могао довести у питање њен опстанак. Увећана политизација, на начин на који је дефинисана у овом раду, требало би дакле да доприноси остваривању дискурзивног модела демократије.

Основна идеја теорије делиберативне демократије јесте да се легитимност постиже кроз аргументовану, разложну расправу међу једнакима. Они своје почетне позиције мењају управо под снагом аргумената друге стране, а не под притиском околности или промењених интереса. Одговор на питање ли је делиберативна демократија погодна за подељена друштва зависиће од разумевања ко су учесници расправе. У зависности од тога да ли су то

²⁶⁸ Вид. на пример, Ruud Koopmans and Paul Statham, eds., *The Making of a European Public Sphere: Media Discourse and Political Contention*, (New York: Cambridge University Press, 2010).

елите или шира публика, постојаће и различит степен политичког сукоба. Док се расправе међу елитама воде ближе идеји вођења разложне дебате међу приближно једнаким и слободним учесницима, без принуде, расправе међу ширим друштвеним групама подразумевају да је теже постићи оно што Хабермас назива *ideal speech situation*. Проблем са првим (расправе елита), међутим, јесте у томе што снагу аргумената често надилази снага интереса појединачних актера, а са другим у томе што је идеал једнакости међу бројним и разноврсним актерима тешко постићи. Од овог идеала додатно се удаљило са савременом кризом у ЕУ. У подељеним друштвима, проблем постојања вишеструких баријера (на пример, језичка) међу различитим сегментима друштва додаје се на већ уобичајене критике концепта делиберативне демократије.

У Европској унији додатни проблем је што не постоји стална или бар релативно честа пракса делиберативне демократије изван круга политичких елита. Делиберативна демократија се у Европској унији свела на делиберацију и налажење компромиса између политичких елита. Ради се о елитистичком приступу не само када су у питању национални политички лидери, него чак и када Комисија практикује консултације са интересним групама ма како оне биле широко дефинисане. Разлог томе је што се овај процес води уз учешће врло ограниченог броја позваних појединаца, често о врло уским, техничким питањима и без нарочите пажње масовних медија. Креспи објашњава како су делиберативне праксе у ЕУ коришћене инструментално, искључиво као технике управљања усмерене на постизање ефикасности, те да зато нису допринеле легитимности ЕУ: „Главни разлог за овај неуспех је што је, упркос захтевима за већом партиципацијом грађана, делиберација била учаурена унутар епистемичких заједница националних експерата и представника НВО, заступника интересних група и синдикалних званичника на елитном нивоу, тако генеришући јаке социјализујуће ефекте унутар микрокосмоса ЕУ у Бриселу. Ове ексклузивне делиберативне арене остале су далеко од националних јавних сфера, па нису генерисале много грађанске свести, нити су унапредиле нивое грађанске партиципације у креирању јавних политика ЕУ.“²⁶⁹

²⁶⁹ Amandine Crespy, „Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict“, *Political Studies* 62, S1 (2014): 86. doi: 10.1111/1467-9248.12058.

За разлику од делиберативних пракси у Европској унији вођених искључиво између елита, Креспи предлаже модел дискурзивне демократије који је развио Џон Дризек (*John Dryzek*). Овај модел подразумева „процес сукобљавања дискурса у јавној сфери ... процес очувања потенцијала за отпор хегемонији инструменталне рационалности“.²⁷⁰ Према овом моделу демократије, за демократски легитимитет није довољно да се сукоб одиграва у јавном простору а да никада не допире до политичких институција. Потребно је да се сукоб каналише кроз институције и одражава у исходу процеса одлучивања.

Одмах је јасно да овакав теоријски модел нема много емпиријских доказа у пракси Европске уније. Анализирани пример политизације Болкештајн директиве и Креспи узима као само један, спорадичан, не баш типичан пример снажног транснационалог сукоба. Друго, као што је показано у анализи овог случаја, успех политизације (то јест преливања сукоба у институционалну сферу) није наступио као последица утврђених правила и институционалне архитектуре иначе погодне за каналисање политичког сукоба, него као последица опортуног, стратешког понашања главних одлучилаца одређеног тренутним околностима.

Дакле, питање које се намеће јесте на који начин је могуће подстаћи транснационалне политичке конфликте какав је био у случају Болкештајн, односно како се институционализује дискурзивна пракса у Европској унији тако да постане њена трајнија карактеристика. Чини се да се одговор крије у обезбеђивању периодичних прилика, односно арена политизације бар када је у питању доношење најважнијих одлука. Да би се политизација проширила изван институција на ширу јавност неопходно би било да постоје такве прилике за мобилизацију чак и оних иначе слабо заинтересованих. То могу бити институти непосредне демократије који су се и до сада показали као плодно тле за раст интересовања и суочавања различитих позиција, али и шире информисање грађана о појединим питањима. Емпиријска истраживања политизације говоре да су референдуми, чак и ови који су до сада одржавани само у националним оквирима, заслужни за нарочито високе нивое политизације. То су прилике када се расправља о европским питањима, пружа прилика за изражавање неслагања, посебно за гласове који се противе „мејнстрим“

²⁷⁰ *Ibid.*, 89.

политичким партијама, а политичке партије могу да обликују питање на начин који им одговара.²⁷¹

Европска грађанска иницијатива је већ почела да се користи, али као сваки нови инструмент биће потребно неко време пре него што се реше све недоумице у вези са њеном применом и пре него што грађанима, друштвеним групама и другим актерима постане јасно каква би могла бити њена сврха и улога. Са друге стране, увођење европског референдума није заживело ни као формални предлог. Уз одређена правила која би обезбедила да се референдумски резултат може сматрати легитимним, као и да се избегне продубљивање међунационалних подела, европски референдум би могао да има доста позитивних страна. Слично швајцарском искуству, референдум, као и уосталом европска грађанска иницијатива, осим што би доприносио демократском легитимитету донетих одлука, могао би да буде инструмент за изградњу осећаја заједништва и европског политичког идентитета кроз заједничко практиковање демократије. Питање могућности практиковања непосредне демократије у Европској унији као консенсуалној демократији је, међутим, посебно значајно зато што је у недостатку класичне опозиције у Европском парламенту то једини начин представљања алтернативних становишта оних (великих) делова грађанства који немају поверења у актуелне политичке представнике.

Како је сада устројено, одржавање референдума о европским питањима је искључиво национално регулисано што је последица настојања држава чланица да одрже своју позицију господара оснивачког уговора. Стога организовање и спровођење референдума, али и вођење кампање зависи искључиво од националних политичких актера који референдум користе стратешки, инструментално, када процене да им то доноси тренутну политичку корист, као и да су у стању да усмеравају јавни дискурс о одређеном питању. Имајући ово у виду, није извесно да ће националне политичке елите, посебно представници извршне власти, дозволити преношење регулисања и сазивања референдума о европским питањима на наднационални ниво. Тим пре што би таква мера омогућила да, на пример, Европски парламент распише референдум на територији свих држава чланица истовремено након што чланови националних влада испреговарају промену оснивачког

²⁷¹ Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi, eds., *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, 288-289.

уговора или договоре приступање нових држава чланица (што је такође подразумева измену оснивачког уговора). Исход референдума би могао бити и такав да грађани одбаце предложене измене или смер развоја европске интеграције.

Разлог због којег није лако очекивати да ће се могућност европског референдума остварити није у проинтегративној или проевропској оријентацији националних па чак ни наднационалних политичких елита, нити у њиховој потреби да се интеграција увек креће. Да јесте, Комисија би радо прихватила да подржи грађанске иницијативе које имају за последицу ширење интеграције на нова питања. Такође, владе држава чланица би радо прихватиле суштински проинтегративну иницијативу Европског парламента за уједначавање изборних правила или пак увођење јединствене изборне процедуре за изборе за ЕП. Међутим, то би им у блиској перспективи одузело, у корист европартија и Комисије, ексклузивну улогу контроле над утврђивањем дневног реда у Унији. Оно што политичке елите желе није напредовање интеграције као такво, него позиција у којој су управо оне те које контролишу политичку агенду, а не неко други. Тиме оне одлучују у којим областима ће интеграција бити промовисана, а у којим ће тећи неким другим темпом. Потребна за контролисањем дневног реда је разлог и зашто настоје да спрече ширење политизације питања европске интеграције у ширу јавност.

Осим регулисања употребе института непосредне демократије, потребно је да и медији играју своју улогу темеља јавне сфере. Да би се то остварило посебно је важна улога масовних медија (на супрот елитистичких) у њиховом допирању до готово сваког и најмање заинтересованог појединца. Потребна је истовремено и снажнија европеизација националних масовних медија, као и даљи раст „глокализованих“ (вид. раније у тексту) транснационалних медија способних да допру до сваког и најмање заинтересованог појединца. Политичко надметање око питања која утичу на здравље, социјалне политике, животну средину или запосленост људи може да привуче више пажње медија уколико су политички актери способни да преведу компликоване европске регулативе на једноставне поруке и изборе који се тим прописима праве.

Са своје стране, и Европска унија мора да развија своју одговарајућу наднационалну медијску политику ма како рудиментарна била. Уколико постоје заједнички институти учешћа грађана, као што су избори за Европски парламент, европска грађанска иницијатива и, могуће у будућности европски референдум, мора постојати и европски јавни сервис који

је способан да обезбеди информисање грађана о важним заједничким питањима. Као што се Европска радиодифузна унија укључила у преношење дебата пред изборе за Европски парламент, она би могла да прати, а њене чланице у државама чланицама да преносе и друге европске догађаје (осим Евровизије).

Кризе које се повремено дешавају у Европској унији, посебно велика савремена криза, прилике су да се широкој публици привуче пажња на европске теме. Оне су прилика да се скрене с политике деполитизације или „контролисане политизације“²⁷² којом се Европска унија уобичајено руководила. Међутим, какве ће последице политизација питања изазвана кризом имати по европску интеграцију зависиће од тога ко су главни актери такве политизације и како обликују политизована питања. Оно што је јасно из досадашњег развоја кризе у свим њеним димензијама, јесте да је она учинила многа питања видљивијим, да је у многим случајевима привукла разноврне актере да дискутују или протестују против одређених питања, као и да се сукобљавање продубљује како на оси лево-десно тако и по вредносно-идентитетским питањима међу заговорницима више и мање интеграције. То је посебно уочљиво у одређеним политикама као што је политика имиграција.

Међутим, оно што криза није променила, то је фрагментирана јавна сфера у Европској унији и одвијање паралелних процеса транснационалне и националне политизације европских питања. Ови последњи и даље су остали доминантни. На продубљивање политичке поларизације указује и значајан раст снаге партија ближих половима политичког спектра али и понашање умерених партија које борећи се за гласове неретко прибегавају популистичким методама. Понашање политичких партија у Белгији као једној од анализираних држава то јасно показује, али такође и партија у многим другим земљама. На поларизацију није међутим утицала само криза, већ и вишедеценијски процес европеизације, па чак и у државама нечланицама. Како је показао пример Швајцарске, тесни односи са Европском унијом изазивају оштре сукобе међу „универзалиста“ и

²⁷² Хартмут Келбле (*Hartmut Kaelble*) користи појам „контролисане политизације“ да опише праксу позивања експерата на јавна слушања, конференције и извештавање, док у креирању изразито независних институција Европске уније, попут Европске централне банке, Европског суда правде или Рачуноводственог суда види стратегију деполитизације. Hartmut Kaelble, „Identification with Europe and Politicization of the EU since the 1980s,“ у *European Identity*, eds. Jeffrey T. Chackel and Peter J. Katzenstein (New York: Cambridge University Press, 2009), 2010-2011.

„изолациониста“. До сада најдрастичнији пример можда јесте пример Уједињеног Краљевства, где се политички сукоби између заговорника иступања и останка у Унији настављају и после одржаног референдума. Ови други, помало необично за једну већинску демократију, не прихватају и настављају да протестују против одлуке већине.

Да би се избегле негативне последице политизације у смислу продубљивања подела по националним линијама или између добитника и губитника европске интеграције, као и изражавање незадовољства грађана националним елитама приликом изјашњавања о европским питањима (као на примеру одбацивања ратификације оснивачких уговора на националним референдумима), било би потребно да се одузме монопол на политизацију политичким елитама, посебно националним. Иако је њихова улога несумњиво важна, приближно једнак приступ би морали да имају и други политички актери попут друштвених група, покрета или грађанских одбора који покрећу грађанске иницијативе. Националне елите које имају готово несметан приступ масовним медијима интерпретирају европске теме на начин који им тренутно одговара и доприноси рејтингу у националном политичком простору. Стога грађани често добијају искривљену слику онога што се догађа на наднационалном нивоу, а понекад, када националне елите процене да је политички опортуно, информисање потпуно изостаје. У подељеној јавној сфери каква је ова у Европској унији то је сасвим могуће. У таквим условима нема места стварној делиберацији која претпоставља репрезентативност релевантних актера, једнакост, слободу приступа и одсуство принуде.

Политизација одређених питања како се може приметити из досадашњих искустава може имати такав утицај на европску интеграцију да онемогући њено даље продубљивање у одређеним областима или ширење на нове државе чланице, па чак и иступање постојећих. Међутим, њена вредност лежи у подстицању ширих слојева друштва да се укључују у политички процес у Бриселу, у једноставнијем преношењу понекад компликованих политичких порука и тиме омогућавању учешћа у доношењу информисаних одлука везаних за процес европске интеграције. Чак и уколико је то одлука да се процес интеграције успори, оно што је важно јесте да се обезбеди да она буде легитимна.

Још једно важно питање би требало размотрити на самом крају, а то је питање улоге политизације у изградњи европског (политичког) идентитета и европске политичке заједнице. Ернст Хас дефинише политичку интеграцију као „процес у којем политички

актери у неколико одвојених националних оквира одлуче да преусмере своју лојалност, очекивања и политичке активности ка новом политичком центру“²⁷³ Међутим, у неофункционалистичкој теорији, али и стварности Европске уније, ови политички актери су најчешће подстакнути на организовање „одозго“, онда када Комисија има потребу за њиховом експертизом и информацијама. Ради се пре о елитама него грађанима, елитама које представљају иначе добро организоване више слојеве друштва (махом пословне и струковне интересе) и чија је „лојалност“ и политичко деловање засновано искључиво на интересу односно очекивању користи од европске интеграције. Чини се да идентификација са политичком заједницом изграђена на оваквим основама не стоји на чврстим ногама. Један од најпознатијих неофункционалиста, Филип Шмитер, увиђа овај недостатак када „парафразира Марксову дефиницију модерног државног апарата као комитета за управљање пословима буржоазије: ‘Евробуржоазија је најзад нашла у ЕК ‘извршни комитет’ за управљање њеним заједничким пословима“.²⁷⁴

Са друге стране, поједини аутори нарочито наглашавају улогу друштвених покрета у изградњи модерних нација, те да би аналогно томе, њихова мобилизација и поводом европских питања представљала покретач европеизације „одоздо“.²⁷⁵ Међутим, друштвени покрети који се најчешће мобилишу кроз протесте имају мање шансе за учешће у политичком процесу на наднационалном нивоу.

То нас враћа на потребу институционализације дискурзивних пракси на наднационалном нивоу, кроз увођење института непосредне демократије. И емпиријска истраживања су показала да су референдуми нарочито повољне прилике за интензивирање политизације, па тиме и мобилизацију ширих друштвених слојева. Као што се може закључити из досадашње праксе употребе „европског“ референдума на националном нивоу и грађанске иницијативе на европском нивоу, њихова вредност не састоји се у њиховом загарантованом позитивном исходу и резултирајућим напредовањем европске политичке интеграције. Бројни негативни исходи референдума (на пример оних о Уговору о уставу,

²⁷³ Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004), 16.

²⁷⁴ Наведено према: „Virginie Guiraudon. Mobilization, Social Movements and the Media“, in *Sociology of the European Union*, eds. Adrian Favell and Virginie Guiraudon, *op.cit.*, 131.

²⁷⁵ *Ibid.*, 130.

или Уговору из Лисабона), као и грађанске иницијативе за стопирање појединих иницијатива ЕУ (против *TTIP* и *CETA* споразума, на пример), сликовито говоре томе у прилог.

Међутим, оно што би прави „европски“ референдум и грађанска иницијатива, па и прави европски избори могли да донесу, уз адекватну медијску покривеност и процедуралне претпоставке, јесте сигурност да су грађани заиста одлучивали о „европском“ питању. Учешће на референдумима, европским изборима и давање подршке или противљење грађанској иницијативи, као и учешће на протестима пред бриселским институцијама (чак и када то подразумева противљење некој новој мери ЕУ) ствара искуство заједничког деловања грађана из различитих држава чланица, као и навику расправљања и одлучивања о европским питањима. Уколико је могуће изградити европски идентитет, један начин је кроз политизацију и мобилизацију грађана да учествују у европским пословима, то јест, кроз практиковање грађанства. То би био европски политички идентитет, онај који је заснован на политичком деловању ширих слојева друштва на наднационалном нивоу и који би био основа за поверење и лојалност политичким институцијама ЕУ. Обим и садржина надлежности тих институција, међутим, морали би такође да буду одређени одлуком грађана.

Пут ка чвршћем европском политичком идентитету, међутим мора бити дуг и неизвестан имајући у виду изражену хетерогеност (одсуство чврстог европског културног идентитета као подлоге), хибридни карактер, као и недовршеност европске политичке заједнице у конститутивном смислу, али и у њеним географским оквирима. Овај пут није ни линеаран јер многи догађаји и кризе у Европској унији могу деловати у супротном правцу изазивајући опадање осећаја идентификације. Идентификација са „Европом различитости“ може бити један пут изградње европског идентитета, који међутим, не искључује него подразумева истовремене националне, регионалне и локалне идентитете. У временима кризе они могу бити и конкурентни. Такође, свака нова држава чланица, то јест њени грађани, морају да прођу кроз процес учења кроз који су већ прошли грађани оних старих, односно, западноевропских земаља. Тај процес тече кроз спонтано прихватање „европских вредности“ и европског начина живота, кроз интензивирање прекограничних контаката грађана, кроз дебате о европским питањима у јавности, путем медија, као и кроз учешће у политичком процесу на наднационалном нивоу. Колико ће дуго тећи тај процес

идентификације са Европом и бар приближног уједначавања осећаја припадности европској политичкој заједници у свим њеним деловима тешко да може да се предвиди.

БИБЛИОГРАФИЈА

Монографије и чланци

Arwine, Alan T. and Lawrence C. Mayer. *The Changing Basis of Political Conflict in Advanced Western Democracies: The Politics of Identity in the United States, the Netherlands, and Belgium*. New York: Palgrave Macmillan, 2013. doi: 10.1057/9781137306654.

Beck, Ulrich. *German Europe*. Cambridge and Malden: Polity Press, 2013.

Bogaards, Matthijs, Markus M. L. Crepaz. „Forum Section – Consociational Interpretations of the European Union.“ *European Union Politics* 3, 3 2002: 357-381.

Bornschie, Simon. „The New Cultural Conflict, Polarization, and Representation in the Swiss Party System, 1975–2011.“ *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 680-701. doi: 10.1111/spsr.12180.

Bouteca, Nicolas, Carl Devos and Manu Mus. „The Future of Belgian Federalism as Seen Through the Eyes of the Social Partners: A Continuing Obstacle to Social Policy Decentralization?.“ *Regional and Federal Studies* 23, 3, (2013): 293–309.

Chackel, Jeffrey T., and Peter J. Katzenstein, eds. *European Identity*. New York: Cambridge University Press, 2009.

Church, Clive H. *The Politics and Government of Switzerland*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Costa, Olivier and Paul Maignette. „The European Union as a consociation? a methodological assessment.“ *West European Politics* 26, 3 (2003): 1-18.

Cramme, Olaf. *Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security*. London: Policy Network, 2009.

Crespy, Amandine. „Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict.“ *Political Studies* 62, S1 (2014): 81-98. doi: 10.1111/1467-9248.12058.

Crespy, Amandine. “Legitimizing Resistance to EU Integration: Social Europe as a Europeanized Normative Frame in the Conflict over the Bolkestein Directive.” *Les cahiers Européens de Sciences Po* n° 03. Paris: Centre d’études européennes at Sciences Po, 2010).

Crespy, Amandine, When ‘Bolkestein’ is trapped by the French anti-liberal discourse: a discursive-institutionalist account of preference formation in the realm of European Union multi-level politics, *Journal of European Public Policy* 17:8 December 2010: 1253–1270.

Crouch, Colin, and Wolfgang, Streeck, eds. *The diversity of democracy: corporatism, social order and political conflict*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2006.

Della Porta, Donatella and Manuela Caiani. *Social Movements and Europeanization*. New York: Oxford University Press, 2009.

Delwit, Pascal. „The 2004 European Elections in Belgium: An Election That Went by Unnoticed.“ In *Campaigning in Europe – Campaigning for Europe. Political Parties, Campaigns, Mass Media and the European Parliament Elections in 2004*, eds. Michaela Maier and Jens Tenscher, 307-322. Munster: LIT Publisher, 2006.

Deschouwer, Kris, Lieven De Winter, Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps, and Dave Sinardet. „Measuring (sub)national identities in surveys: some lessons from Belgium“. *Paper presented at the conference The State of the Federation 2015*. 18 December 2015. Université de Liège, Belgium.

Deschouwer, Kris and Min Reuchamps. “The Belgian Federation at a Crossroad.” *Regional and Federal Studies* 23, 3 (2013): 261–270. <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2013.773896>.

Deschouwer, Kris. *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*. 2nd ed. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2012.

De Wilde, Pieter, Asimina Michailidou, and Hans-Jorg Trenz, eds., *Contesting Europe: Exploring Euroscepticism in Online Media Coverage*. Colchester: ECPR Press, 2013.

De Wilde, Pieter and Michael Zürn. "Can the Politicization of European Integration be Reversed?". *Journal of Common Market Studies* 50, 1, (2012): 137-153. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02232.x>.

De Witte, Bruno. "Setting the Scene: How did Services get to Bolkestein and Why?", EUI Working Papers, LAW 2007/20. European University Institute, Italy.

Dinan, Desmond. "Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis." *Journal of Common Market Studies* 50, Annual Review (2012): 85-98. doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02268.x.

Easton, David. „A Re-Assessment of the Concept of Political Support.“ *British Journal of Political Science* 5, 4 (1975): 435-457.

Eriksen, Erik Oddvar, and John Erik Fossum. *The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?*. London and New York: Routledge, 2015.

Erne, Roland. "A supranational regime that nationalizes social conflict: Explaining European trade unions' difficulties in politicizing European economic governance." *Labor History* 56, 3 (2015): 345–368. <http://dx.doi.org/10.1080/0023656X.2015.1042777>.

Fasone, Cristina. „European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?." *European Law Journal* 20, 2, (2014): 164–185.

Fligstein, Neil. *Euroclash: the EU, European Identity, and the Future of Europe*. New York: Oxford University Press, 2008.

Fossum, John Erik, and Hans-Jörg, Trenz. "The EU's Fledgling Society: From Deafening Silence to Critical Voice in European Constitution-Making." *Journal of Civil Society* 2, 1, (2006): 57–77.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

Habermas, Jürgen. *Europe: The Faltering Project*. Cambridge: Polity, 2009.

Habermas, Jürgen. *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge: Polity Press, 2013.

Heinrich, M. and Amelie Kutter. „A Critical Juncture in EU Integration? The Eurozone Crisis and its Management 2010-2012,“ in *The Politics of Financial Crisis. Comparative Perspectives* (pre-copy-edited version), eds. F. E. Panizza and G. Philip, 120-139. London: Routledge, 2013.

Hix, Simon and Abdul Noury. „After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament.“ *Legislative Studies Quarterly* XXXIV, 2 (2009): 159-174.

Hix, Simon and Stefano Bartolini. *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*. Policy paper No. 19, *Notre Europe*, 2006.
[http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/NotreEurope_Hix%20 Bartolini.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/NotreEurope_Hix%20Bartolini.pdf).

Хикс, Саймон. *Политички систем Европске уније*. Београд: Службени гласник, 2007.

Hix, Simon. *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*. Cambridge and Malden: Polity Press, 2008.

Hooghe, Lisbet and Gary Marks. *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Hooghe, Liesbet and Garry Marks. „The neo-functionalists were (almost) right: politicization and European integration“, in *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order And Political Conflict*, eds. Colin Crouch and Wolfgang Streeck, 205-222. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

Hutter, Swen, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi, eds. *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

- Klajić, Bratoljub. *Rječnik stranih riječi*. Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske, 1978.
- Кнежевић-Предић, Весна. *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*. Београд: Институт за политичке студије, 2001.
- Kriesi, Hanspeter and Trechsel, Alexander H. *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Kriesi, Hanspeter. „Conclusion: The Political Consequences of the Polarization of Swiss Politics.“ *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 724–739. doi:10.1111/spsr.12189.
- Lajphart, Arend. *Modeli demokratije*. Podgorica: Službeni list SCG, CID, 2003.
- Leemann, Lucas. „Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920-2011.“ *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 596–616. doi:10.1111/spsr.12190.
- Lehmbruch, Gerhard. „Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland.“ *Publius: The Journal of Federalism* 23, 2 (1993): 43-60.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- Linder, Wolf. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Third Edition, Revised and Updated. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Loder, Jeff. „The Lisbon Strategy and the politicization of EU policy-making: the case of the Services Directive.“ *Journal of European Public Policy* 18, 4, 2011: 566-583.
- Magnette, Paul and Yannis Papadopoulos. „On the Politicization of the European Consociation: A Middle Way between Hix and Bartolini.“ *European Governance Papers* No. C-08-01, 2008.
- Majone, Giandomenico. *Europe as the Would-be World Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Medrano, Juan Díez. „Social Class and Identity“, in *Sociology of the European Union*, eds. Favell, Adrian and Virginie Guiraudon, 28-49. London, New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Mueller, Sean, Adrian Vatter and Markus Freitag. „Symposium: Switzerland’s New Challenge – Governing After the 2015 Elections.“ *Swiss Political Science Review* 22, 1 (2016): 1–4.

O’Keeffe, Mícheál, Marion Salines and Marta Wieczorek. „The European Parliament’s strategy in EU economic and financial reform.“ *Journal of European Public Policy* 23, 2 (2016): 217-235. DOI: 10.1080/13501763.2015.1025091.

Parks, Louisa. *Social Movement Campaigns on EU Policy: In the Corridors and in the Streets*. New York and London: Palgrave Macmillan, 2015.

Радић Милосављевић, Ивана. „Избори за Европски парламент у време кризе: шта је другачије овог пута.“ *Годишњак IX*, 13 (2015): 45-62.

Reuchamps, Min. „The Future of Belgian Federalism Through the Eyes of the Citizens.“ *Regional & Federal Studies* 23, 3, (2013): 353-368. DOI: 10.1080/13597566.2013.773893.

Рук, Ричард. *Европски медији у дигиталном добу*. Београд: Клио, 2011.

Самарџић, Слободан. *Европска унија као модел наднационалне заједнице*. Београд: Институт за Европске студије, 1998.

Самарџић, Слободан. *Европска унија: систем у кризи*, Сремски Карловци – Нови Сад: ИК Зорана Стојановића, 2016.

Schmitter, Philippe C. “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration.” *International Organization* 23, 1 (1969): 161-166.

Schmidt, Vivien A. „In the Light and Shadow of the Single Currency: European Identity and Citizenship“, Chapter for *The Other Side of the Coin: The Euro and Citizenship*, ed. Giovanni

Moro. Continuum, 2012. доступно на: <http://blogs.bu.edu/vschmidt/publications/>, приступљено: 21.12.2013.

Sciarini, Pascal, Manuel Fischer and Denise Traber. *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*. New York and London: Palgrave Macmillan, 2015.

Seymour, Michel and Gagnon, Alain-G. *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. New York and London: Palgrave Macmillan, 2012.

Sinardet, Dave and Peter Bursens. "Democratic legitimacy in multilevel political systems: The role of politicization at the polity-wide level in the EU and Belgium." *Acta Politica* 49, 3, (2014): 246-265. DOI10.1057/ap.2013.17.

Stojanovic, Nenad. „Party, Regional and Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections.“ *Swiss Political Science Review* 22, 1 (2016): 41–58. doi:10.1111/spsr.12208.

Тејлор, Пол. *Крај Европске интеграције*. Београд: Албатрос плус и Службени гласник, 2010.

Theiler, Tobias. "Does the European Union Need to Become a Community?." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, 5 (2012): 783–800.

Udris, Linards, Jens Lucht and Jeorg Schneider. „Contested Elections in Increasingly Commercialized Media. A Diachronic Analysis of Executive and Parliamentary Election News Coverage in Switzerland.“ *Swiss Political Science Review* 21, 4 (2015): 578–595.

Вајлер, Џозеф. *Устав Европе*. Београд: Филип Вишњић, 2002.

Документи

Commission of the European Communities, „Proposal for a Directive of the European Parliament And of the Council on services in the internal market,“ 2004/0001 (COD), COM(2004) 2 final/3, Brussels, 5.3.2004.

European Commission, „Communication from the Commission: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth,“ Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020 final.

European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance.“ Brussels, COM(2010) 367/2.

European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reinforcing economic policy coordination,“ Brussels, 12.5.2010. COM(2010) 250 final.

European Commission, „Report: Standard Eurobarometer 85, Spring 2016,“ ISBN 978-92-79-63621-9, doi:10.2775/720961, European Union, 2016.

European Council, „Conclusions,“ EUCO 13/10 Brussels, 17 June 2010.

European Parliament and the Council. „Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive),“ OJ L 95, 15.4.2010, 1–24.

European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs. „Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance

and coordination of economic policies,” (COM (2010) 0526 – C7-0300/2010 – 2010/0280(COD)), Rapporteur: Corien Wortmann-Kool, 17.12.2010.

„Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community,” (2007/C 306/01), *Official Journal of the European Union*, 17.12.2007.

Интернет извори и медији

Année Politique Suisse. „Initiative de l’UDC ‘contre l’immigration de masse’“. Приступљено: 5.3.2018. <https://anneepolitique.swiss/fr/prozesse/33761-initiative-de-l-udc-contre-l-immigration-de-masse#article-55267>

BBC News. „Estonia PM Ansip resigns - Europe’s longest-serving PM“. Последња промена 4.3.2014. <http://www.bbc.com/news/world-europe-26430899>.

Camera dei deputati. „Mogherini Federica – PD“. Приступљено: 11.7.2016. http://leg16.camera.it/29?shadow_deputato=302831

Cendrowicz, Leo. „Belgium grinds to a halt for one-day general strike“. 15.12.2014. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/15/belgium-unions-general-strike-charles-michel>.

Cerulus, Laurens. „Meet Monsieur Magonette: The man who made Canada weep“. Politico. 25.10.2016. <https://www.politico.eu/article/meet-monsieur-paul-magonette-the-man-killing-ceta-deal-trade-agreement/>.

Chancellerie fédérale ChF. „Votation populaire du 24.09.2017.“ Приступљено 6.3.2018. <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170924/index.html>.

Duc-Quang Nguyen. „Defining the 25% foreign population in Switzerland.“ SWI. 19.11.2017. <https://www.swissinfo.ch/eng/society/migration-series-part-1-who-are-the-25-foreign-population-in-switzerland/42412156>.

DW. „Schröder Slams EU's Service Sector Plan.“ 18.3.2005.
<http://www.dw.com/en/schr%C3%B6der-slams-eus-service-sector-plan/a-1522325>.

ETUC 2017 — European Trade Union Confederation. „ETUC position paper: The proposal for a Directive on services in the internal market.“ 17.3.2004.
<https://www.etuc.org/documents/etuc-position-paper-proposal-directive-services-internal-market#.WiZ6TbpFw2w>.

ETUC 2017 — European Trade Union Confederation. „Organisation and People.“
приступљено: 5.12.2017. <https://www.etuc.org/composition-and-organisation>.

ETUC. „ETUC position paper: The proposal for a Directive on services in the internal market,“ 17.3.2004. <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-paper-proposal-directive-services-internal-market#.WiZ6TbpFw2w>.

ETUC. „European Trade Union Action Day on June 21st: European Economic Governance needs a change of course.“ 21.6.2011. <https://www.etuc.org/press/european-trade-union-action-day-june-21st-european-economic-governance-needs-change-course#.WkTwcDco82w>.

ETUC. „Fight the crisis: put the people first.“ Приступљено 29.12.2017,
<https://www.etuc.org/fight-crisis-put-people-first>.

Euractiv. „EU institutions preparing staff nationality quotas“. Последња промена 24.6.2016. <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/eu-institutions-preparing-staff-nationality-quotas/>.

Euronews. „About Euronews.“ Приступљено: 8.1.2018.
<http://www.euronews.com/about>.

European Citizen Action Service. „Economic governance: public consultations during the crisis: Contribution to the European Citizenship and Political Rights Seminar Barcelona.“ 17th October 2013. Приступљено: 4.1.2018. <http://jeanmonnetchair.uab.cat/docs/Venables.pdf>.

European Commission. „ERGA - Audiovisual Regulators.“ Приступљено 9.1.2018.
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/avmsd-audiovisual-regulators>.

European Commission. „European Citizens’ Initiative.“ Приступљено: 15.3.2018.
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection>.

European Commission. „The EU’s economic governance explained.“ Brussels, 28.11.2014. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-2180_en.htm

European Council and the Council of the European Union. „Strengthening Economic Governance in the EU: Final Report of the Task Force to the European Council.“ Brussels, 21.10.2010. <https://www.consilium.europa.eu/media/27405/117236.pdf>

European Parliament. „Results of the 2014 European elections.“ Приступљено: 3.3.2017.
<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>.

European Parliament. „Services in the internal market (debate),“ 15.11.2006. Strasbourg.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061115+ITEM-003+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

European Parliament. „Union of Democratic Change: Reform of the electoral law of the EU“. 20.2.2018. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-eu>.

Fazi, Elodie and Jeremy Smith. „Civil Dialogue: Making it Work Better: Study commissioned by the Civil Society Contact Group.“ Приступљено: 1.3.2018.
<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue%2C%20making%20it%20work%20better.pdf>

FGTB. “Le gouvernement met en danger la concertation sociale sur les pensions”, 15.6.2015. <http://www.fgtb.be/-/le-gouvernement-met-en-danger-la-concertation-sociale-sur-les-pensions>.

FGTB. „Non à un accord de gouvernement antisocial, inéquitable et injuste qui veut nous dépouiller!“, 16.10.2014. <http://www.fgtb.be/-/non-a-un-accord-de-gouvernement-antisocial-inequitable-et-injuste-qui-veut-nous-depouiller>.

Fredriksson, Carl Henrik and Roman Léandre Schmidt. „The EU and the media: Does Europe really need a broadcasting service?“. Eurozine. 9.4.2017. <http://www.voxeurop.eu/en/2017/eu-and-media-5120937>.

Gardner, Andrew, „Czechs choose Věra Jourová for European commissioner“, European Voice, последња промена 21.7.14., <http://www.politico.eu/article/vera-jourova-to-be-czech-republics-european-commissioner/>.

Geiser, Urs. „Major pension reform wins majority in parliament“, SWI. Последња промена 16.3.2017. https://www.swissinfo.ch/eng/pensions_major-pension-reform-wins-majority-in-parliament/43033960.

Hooghe, Marc. „Belgium’s absent national identity comes at a price: Why are Belgians so willing to believe they live in a failed state?“. Politico. 31.5.16. <https://www.politico.eu/article/belgiums-absent-national-identity-comes-at-a-price-failed-state-terrorist-attacks-brussels/>

Kaiser, Martin. „Non au démontage de l’AVS.“ *Revue de presse*. 17.7.2017. <https://www.arbeitgeber.ch/fr/politique-sociale/non-au-demontage-de-lavs/>.

Kaufmann, Bruno. „Before the vote is after the vote: Why the pension reform vote is not the end of the story“, SWI. Последња промена 11.9.2017. https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/before-the-vote-is-after-the-vote_why-the-pension-reform-vote-is-not-the-end-of-the-story/43494770.

L’Assemblée fédérale — Le Parlement suisse. „Contre l’immigration de masse. Initiative populaire“. Приступљено: 5.3.2018. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120098>.

Le Conseil fédéral. Le portail du Gouvernement Suisse. „Le Conseil fédéral rejette l’initiative populaire "Sortons de l’impasse!" et se prononce pour le principe d’un contre-projet direct“. Berne, 26.10.2016.
<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-64266.html>.

Le News. „New initiative to keep foreign workers out of Switzerland“. 15.6.2017.
<https://lenews.ch/2017/06/15/new-initiative-to-keep-foreign-workers-out-of-switzerland/>

Pierre Magos. „Le gouvernement fédéral compte entériner les accords du "Groupe des 10"“. Rédaction RTBF 7.2.2015. https://www.rtb.be/info/belgique/detail_le-gouvernement-federal-compte-enteriner-les-accords-du-groupe-des-10?id=8900996.

McLauchlin, Anna. „Bolkestein legacy ‘too radical’ for new Commission.“ European Voice, 2.2.2005. <https://www.politico.eu/article/bolkestein-legacy-too-radical-for-new-commission-2/>.

Milic, Thomas, Thomas Reiss et Daniel Kübler en collaboration avec Anke Tresch, Laura Scaperrotta, Lukas Lauener, Georg Lutz et Oliver Lipps. „Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 24 septembre 2017.“ VOTO (Aarau, Lausanne et Lucerne).
http://www.voto.swiss/wp-content/uploads/2017/11/VOTO_Bericht_24_09_2017_FR_reduced.pdf.

Phillips, Leigh. „EU ushers in ‘silent revolution’ in control of national economic policies.“ EUObserver. 16.3.2011., <https://euobserver.com/institutional/31993>.

Rankin, Jennifer. „Belgium disrupted by widespread transport and public sector strikes.“ The Guardian. 31.5.2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/may/31/belgium-transport-public-sector-strikes-trains-french-wallonia>.

Robinson, Tony, „Fiery Schulz calls for EU unity to meet challenges“, The S&D Group in the European Parliament. Press releases. 28/09/2011.
<http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/fiery-schulz-calls-eu-unity-meet-challenges>

RTBF. „Marc Goblet: "C'est en cassant la concertation sociale qu'on va arriver à diviser la Belgique""". Rédaction RTBF, 15.3.2015. https://www.rtb.be/info/belgique/detail_le-dossier-epineux-des-prepensions-ou-que-signifie-la-notion-de-disponibilite-adaptee?id=8931709.

Schweizerischer Gewerbeverband/Union suisse des arts et métiers. „Arguments contre la réforme“. Приступљено 7.3.2018. <https://www.sgv-usam.ch/fr/grands-axes-politiques/politique-sociale/ahv-generationenallianz/die-nein-argumente.html>

Schweizerischer Gewerbeverband/Union suisse des arts et métiers. „Ce que coûte la réforme de l'AVS“. Приступљено 7.3.2018. https://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2017/kampagnen/av2020/20170707_beilage-mm_faktenblatt_kosten-av2020_fr.pdf.

SGB/USS. „L'Assemblée des délégué(e)s de l'USS dit clairement Oui à PV 2020, AVS Prévoyance professionnelle.“ Communiqués de presse. Објављено 24. 3. 2017. <http://www.uss.ch/themes/politique-sociale/avs/article/details/lassemblee-des-deleguees-de-luss-dit-clairement-oui-a-pv-2020/>.

Statewatch article. „No to the undemocratic six - pack of prolonged austerity.“ Приступљено 1.2.2018. <http://www.statewatch.org/news/2011/sep/alter-eu-no-to-the-undemocratic-six.pdf>

SWI. „Atlas maps out political divide“. 12.11.2004. <https://www.swissinfo.ch/eng/atlas-maps-out-political-divide/4196524>.

The Federal Assembly — The Swiss Parliament. „Council Members since 1848“. приступљено 19.7.2017. https://www.parlament.ch/en/ratsmitglieder?k=*

UNASUR, „South American Citizenship Project consolidates its initial steps“, 07.08.2016. <http://www.unasur.org/en/node/858>.

„Un compromis raisonnable. Appel à la défense des retraites“. <https://www.compromis-raisonnable.ch/>. (приступљено 5.3.2018.)

Vandenbruwaene, Werner. „Constitutional Change through Euro Crisis Law: A Multi-level Legal Analysis of Economic and Monetary Union (Belgium).“ EUI Department of Law. Последња промена 20.12.2014. <http://eurocrisislaw.eui.eu/belgium/>.

Van Gyes, Guy. „Unions protest against draft EU services Directive.“ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 27.6.2004. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/unions-protest-against-draft-eu-services-directive>.

Villes, Solange Hélin, „S&D Euro MPs set out a different agenda to reform the Eurozone“, The S&D Group in the European Parliament. Press releases. 23/09/2011. <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-euro-mps-set-out-different-agenda-reform-eurozone>.

Walkowiak, Philippe. „Laisser passer“. 7.10.2015. https://www.rtbf.be/info/article/detail_laisser-passer?id=9101340.

Weizsäcker, Jakob von, and Andre Wilkens. „Media, fake news and propaganda: It’s time for a European Broadcasting Service.“ Der Spiegel. 24.2.2017. <http://www.voxeurop.eu/en/2017/media-and-information-5120709>.

Базе података

Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe – <http://www.cvce.eu/>

Constitute: The World’s Constitutions to Read, Search and Compare – <https://www.constituteproject.org/>

Eurobarometer, Public Opinion Analysis sector of the European Commission – http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

European Commission. *National Parliament opinions and Commission replies* –
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

European Parliament Legislative Observatory –
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

Eurostat, statistical office of the European Union –
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Norwegian Centre for Research Data – <http://www.nsd.uib.no/nsd/english/index.html>

Official Journal of the European Union – <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do>

Swiss Social Report – <https://socialreport.ch/index.html>

The Manifesto Project – <https://manifesto-project.wzb.eu/>

Transparency Register –
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>

Биографија

Ивана Радић Милосављевић рођена је 23.3.1979. године у Београду где је завршила основну и средњу школу. Дипломирала је на Универзитету у Београду-Факултету политичких наука на смеру међународни односи 2004 године. На истом факултету одбранила је магистарску тезу „Неофункционализам у савременом промишљању европске интеграције“. Докторска теза јој је одобрена јула 2014. године под називом „Европска унија у процесу политизације“.

Ивана Радић Милосављевић је запослена на Универзитету у Београду-Факултету политичких наука као асистент за ужу научну област Европске студије од 2014. године, посебно на предметима Политички систем Европске уније, Управљање кризом у Европској унији и Уставна политика Европске уније. Претходно је била ангажована као сарадник-демонстратор и истраживач приправник на истом факултету. Сарађивала је на пројектима подршке развоја европских студија који су се спроводили на Универзитету у Београду-Факултету политичких наука и које је финансирала Европска унија из програма Жан Моне и Темпус. Била је секретар Одељења за међународне студије ФПН, сарађивала је на предмету Академске вештине, учествовала у организацији и раду неколико научних скупова и уређивала зборнике саопштења са тих скупова.

Усавршавала се и изван факултета похађајући курсеве и летње школе у организацији Београдске отворене школе, Европског конзорцијума за политичка истраживања, Института за федерализам у Фрибуру (Швајцарска) и других.

Објавила је већи број самосталних радова у зборницима са научних скупова, часописима, као и један број стручних радова, анализа и студија.

Има значајно радно искуство у државним институцијама (Влади Републике Србије, Министарству за Косово и Метохију и Министарству за државну управу и локалну самоуправу), невладиним организацијама и као самостални консултант.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Ивана Радић Милосављевић

број уписа 993

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Европска унија у процесу политизације“

- ☐ резултат сопственог истраживачког рада,
- ☐ да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☐ да су резултати коректно наведени и
- ☐ да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 12.4.2018.

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора _____ Ивана Радић Милосављевић _____

Број уписа _____ 993 _____

Студијски програм _____

Наслов рада _____ „Европска унија у процесу политизације“ _____

Ментор _____ проф. др Слободан Самарџић _____

Потписани _____

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____ 12.4.2018. _____

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Европска унија у процесу политизације“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____12.4.2018._____

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.