

Izvorni znanstveni rad
UDK 339.923:061.1EU
061.1EU:32
Primljeno: 10. travnja 2011.

Politološke dvojbe o Europskoj uniji: Potraga za određenjem*

DAMIR GRUBIŠA**

Sažetak

U ovom radu razmatraju se dvojbe o naravi Europske unije u suvremenoj politologiji i na području europskih studija kao multidisciplinarnom i interdisciplinarnom području. U prvom dijelu iznosi se evolucija Europske unije iz prvobitne Europske zajednice za ugljen i čelik preko Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice sve do njezina prerastanja u političku uniju. Maastrichtski ugovor koji je utemeljio Europsku uniju kao političku uniju država članica potaknuo je raspravu o kakvoj se vrsti nadnacionalne unije kao političkog konstrukta ovdje radi. Autor stoga analizira različite osobine Europske unije, koja se manifestira kroz razne forme, i utvrđuje da Europska unija posjeduje neka "državolika svojstva", kao i "organizacijskolika svojstva" koja su svojstvena međunarodnim organizacijama. U pristupu Europskoj uniji kao nadržavnoj zajednici istovremeno se manifestiraju neka bitna svojstva i federacije i konfederacije, što predstavlja i dvije tendencije u razvoju Europske unije kao superdržave. Tome valja pridodati i koncepciju Europske unije kao imperija. Na kraju, u ovom se radu utvrđuju zadaće suvremene politologije i potreba za pronalaženjem novog heurističkog instrumenta, koji autor nalazi u koncepciji političkog sustava što su ga u politologiju (komparativnu politiku) uveli Gabriel Almond i David Easton. Takav pristup, koji danas razvijaju Jean-Pierre Quermone, Wolfgang Wessels i Simon Hix, dodatno je osnažen činjenicom da se u Europskoj uniji ugrađuju različiti modeli demokratske prakse nasuprot osnovnom, legitimacijskom demokratskom deficitu koji potvrđuju mogući zaključak o Europskoj uniji kao složenoj zajednici s mnogo lica.

Ključne riječi: Europska unija, superdržava, državolika svojstva, organizacijskolika svojstva, nadržavna federacija, konfederacija, imperij, politički sustav Europske unije, politička zajednica *sui generis*

* Ovaj rad nastao je u okviru znanstvenog projekta 015-0151680-1343 "Politički sustav EU, europska politika i europeizacija Hrvatske" koji je financirao MZOŠ.

** *Damir Grubiša*, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti na predmetima Politička teorija europske integracije, Politički sustav Europske unije, Komunitarne politike Europske unije, Komparativna politička korupcija, te na Hrvatskim studijima na predmetima Ideja Europe i Međunarodni odnosi.

1. Uvod

Je li Europska unija *naddržava*, kako nas plaše euroskeptici, *međunarodni režim* odnosno *međunarodna organizacija*, kako opetovano tvrde politolozi koji se bave međunarodnim odnosima, novi, *neo-medievalni imperij*, kako obično tvrde povjesničari, *zajedničko tržište*, kako tvrde ekonomisti, *federacija-konfederacija*, kako govore pravnici, ili nešto treće – primjerice *politički sustav*, kako ističu politolozi-komparatisti? U aktualnoj literaturi isprepleću se razne teorijske konceptualizacije Europske unije. U posljednje vrijeme, osobito nakon neuspjele konstitucionalizacije, odnosno *ersatz-konstitucionalizacije* u formi Lisabonskog ugovora, *mainstream* politologija uglavnom uzima u razmatranje dva nekonvencionalna teorijska pristupa: Europsku uniju tumači kao *sustav višerazinskog upravljanja (multi-level governance)* s nefiksiranom organizacijskom strukturom ili, na drugoj strani, kao *politički sustav sui generis* s fleksibilnim aranžmanima i fluidnim ovlastima koje deklasiraju klasičnu tropodjelu vlasti karakterističnu za demokratske političke sustave.

Zato ćemo razmotriti sve te pristupe i pokušati pokazati koliko su razne interpretacije plodne u tumačenju i razumijevanju onoga što Europska unija doista jest i onoga što Europska unija ipak nije. To, naravno, nije nimalo lagan posao jer zahtijeva holistički pristup, a dosadašnji radovi i teorijske orijentacije pokazuju, neizbježno, pristranost autora (njihov *bias*), kao i teorijsku insuficijenciju pojedinih sektorskih ili disciplinarnih pristupa. Riječju, od drveća se ne vidi šuma, što je opća pojava kada je Europska unija u pitanju. A odatle i velika nerazumijevanja, dvojbe i prijepori, polemike i rascjepi. Pokušat ćemo ovdje krenuti od najaktualnijih preokupacija da bismo preko prikaza raznih škola mišljenja opet došli do polazne točke, ili u ovom slučaju do najfrekventnijih objašnjenja – a to je poimanje Europske unije kao političkog sustava, toliko drago političkim komparatistima.

2. Ugovor iz Maastrichta: prijelaz iz ekonomske zajednice u političku uniju

O političkom sustavu Europske unije govori se i piše tek nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine, kada je uspostavljena Europska unija i kao politička unija država članica i njihovih građana. Do tada Europska zajednica (1987-1993), a prije toga Europska ekonomska zajednica (1958-1987) funkcionira kao zajedničko, a zatim (deklarativno od 1987, stvarno od 1993) i kao jedinstveno tržište. Institucije i način donošenja odluka u takvoj ekonomskoj zajednici već tada imaju nedvosmisleno političko obilježje, jer je riječ o mehanizmu nadnacionalnog (naddržavnog) i intergovernmentalnog (međuvladinskog) odlučivanja o funkcioniranju tog jedinstvenog tržišta, a budući da su akteri tog procesa države članice, ta je zajednica po svojoj naravi međunarodni akter u svjetskoj političkoj areni i na svjetskom tržištu.

No unatoč postojanju institucija koje donose i političke odluke o funkcioniranju jedinstvenog tržišta, još ne možemo govoriti o političkom sustavu jer su ovlasti i djelovanje te zajednice limitirani samo na ekonomsku sferu, iako institucije koje nastaju i razvijaju se u njezinu krilu sve više poprimaju obilježja koja nadilaze samu ekonomsku svrhu njihova postojanja. Nakon 1987. godine, kada je stupio na snagu *Jedinstveni europski akt*, institucije Europske zajednice počinju se ponašati, tendencijski, kao zameci jednog političkog sustava u nastajanju. To je najvidljivije u slučaju Europskog parlamenta čiji se sastav od 1979. bira na općim izborima i koji metodom *spillovera* (prelijevanja) vrši pritisak na druge institucije Europske zajednice i na države članice sa zahtjevom za proširenje svojih ovlasti, djelujući tako kao politički akter *in nuce*.

Maastrichtskim ugovorom uspostavljena je Europska unija kao politička unija država članica i njihovih građana, kao “sve bliža unija” (*ever closer union*) koja postaje distinktni međunarodni politički akter. I to kao politički fenomen *sui generis* nastao kao rezultat procesa europske integracije, a koji rezultira proizvodom koji je po značaju nešto više od međunarodne organizacije, a još uvijek manje od države odnosno konfederacije država, iako se u njemu isprepleću elementi tipični za međunarodnu organizaciju, za federalnu nadržavu i za konfederaciju država, kao, uostalom, i elementi ekonomskog i vojno-sigurnosnog saveza. Taj hibridni karakter Europske unije nadilazi dosadašnju rigidnu kategorizaciju aktera u međunarodnoj areni i čini je posebnom, jedinstvenom tvorbom ne samo na području međunarodnih političkih i međunarodnih ekonomskih odnosa već i na području oblika političke organizacije uopće. Stoga je, u lovu na definiciju što to Europska unija u nastajanju jest, predsjednik Europske komisije 1986-1995. u raspravi o novom karakteru europske integracije nakon usvajanja Maastrichtskog ugovora nazvao Europsku uniju “neidentificiranim političkim objektom”, NPO, parafrazirajući naziv pojave NLO-a, neidentificiranih letećih objekata.

Politolozi (Schmitter, 2000; Hix, 2006; Jachtenfuchs, 2007; Cini, 2007. i drugi) obično Europsku uniju određuju kao *polity sui generis*. To je određenje iskovao Phillipe Schmitter, pri čemu engleski pojam *polity*, izvorno nastao od klasičnog grčkog *politeja* (država po Platonu, najbolji oblik vlasti po Aristotelu, sinonim za vlast koja najbolje djeluje u općem interesu nasuprot *demokraciji*, anarhičnoj vlasti svjetine), ovdje označava političku zajednicu. Iako se pojam *polity* u engleskoj i američkoj politologiji rabi u više značenja: prvo, kao svako politički organizirano društvo; drugo, kao oblik vlasti u društvu, što je sinonim za režim; treće, kao politička zajednica bilo koje razine organizacije – grad, lokalna zajednica, pokrajina, regionalna zajednica, i konačno u značenju *država-nacija* (Bogdanor, 1987), ovdje pojam *polity* označava političku zajednicu nadržavne razine, što je svakako *novum* u politologiji. Iz toga je proizašla i definicija Europske unije kao *političke zajednice sui generis*, koja nema uzora ni presedana u dosadašnjoj ljudskoj povijesti.

Baš zato što je taj proces integriranja, odnosno udruživanja u Europsku uniju dobrovoljan i miran, svi dosadašnji pokušaji da se Europa ujedini silom ne mogu se smatrati pretečama europske integracije. No Europska unija kao plod europske integracije, osim što predstavlja prilično polivalentnu tvorbu koju je teško definirati samo kao *političku zajednicu sui generis*, na političkom planu djeluje i kao *politički sustav* (opet, naravno, *sui generis*). Za razliku od klasičnih, nacionalnih političkih sustava koji svoju egzistenciju osiguravaju uporabom legitimnih oblika vlasti koji nose zajednički naziv država, Europska unija djeluje kao politički sustav bez jamstva prisile. Dakle, djeluje isključivo na konsenzualnom pristanku aktera, a taj pristanak ne osnažuju klasični sigurnosni aparati vlasti kao što su policija i vojska. I po tome je doista Europska unija osebujan politički sustav koji djeluje na temelju dobrovoljnog pristanka svojih članica koje nitko ne može prisiliti na ostanak u toj zajednici ako to doista ne žele (iako, paradoksalno, proces izlaska iz Europske zajednice pa zatim i Europske unije nije bio reguliran sve do nacrt propalog Ustava za Europu 2004. godine, da bi tek Lisabonskim ugovorom 2009. Unija ozakonila i postupak razdruživanja. To međutim nije omelo Grenland da čim mu je Danska priznala autonomiju 1981. godine, izađe iz članstva Europske ekonomske zajednice 1985. godine).

Iako se u političkoj teoriji europske integracije uvriježila kategorizacija Europske unije kao *političke zajednice sui generis* (dakle, ni međunarodne organizacije ni naddržave), u odnosu na zemlje članice i građane tih zemalja članica koji su konstitutivnim aktima dobili status građana Europske unije, ta se politička zajednica očituje kao *politički sustav*, opet *sui generis* jer je to jedan poseban, naddržavni (naddržavni) i specifičan sustav koji proizvodi političke učinke što ih dobrovoljno udružene države članice provode i ugrađuju u svoj pravni i politički sustav, osnažujući ih svojim aparatom prisile.

Nakon što je Europska unija počela funkcionirati kao nova politička tvorba na temelju Ugovora o Europskoj uniji (Maastrichtskog ugovora), politolozi su u njezinu djelovanju prepoznali elemente generičkog političkog sustava, onako kako su ih opisali Gabriel Almond i David Easton (1956. i 1957) koji su pojam političkog sustava uveli u kategorijalni aparat politologije. Radovi Wolfganga Wesselsa, Jean-Louisa Quermonnea i posebice Simona Hixa polovicom devedesetih, koji su spremno prihvatili Almondovu i Eastonovu metodičku impostaciju političkog sustava kao analitičkog instrumenta za razumijevanje i objašnjenje političkih procesa u jednoj političkoj zajednici i primijenili taj spoznajni instrument na Europsku uniju, govore o tome da je Europska unija time ušla u sam *mainstream* političke znanosti. Time se ona definitivno preselila iz područja ekonomske znanosti, irenologije i kasnije politološke grane međunarodnih odnosa u područje komparativne politike, odnosno komparativnih političkih sustava.

To je bio pomak u odnosu na dotadašnje teorijske konceptualizacije europskog integracijskog procesa i njegovih tvorbi. Do sredine prošlog stoljeća politika se odvijala i izučavala u okviru klasičnog poimanja veberijanske države, koja je uz klasične attribute vlasti na određenom teritoriju posjedovala i raspolagala instrumentima za održanje te vlasti na određenom teritoriju. Nakon Drugog svjetskog rata politika se u svjetskoj areni razvija u drugim formama koje prelaze okvire države-nacije. Svijet je postao mnogo kompleksniji s mnogim međudržavnim ekonomskim i političkim vezama potaknutim nužnom potrebom za trgovinom, izgradnjom sigurnosnih saveza i povećanjem blagostanja građana koje nije moguće ostvariti u autarkičnim državnim okvirima. Unatoč postojanju granica ljudi su postali mobilniji razvijajući nove obrasce migracija, a razvoj masovnog turizma, kako tvrdi McCormick (2005), razbio je psihološku barijeru među državama. Doktrina ljudskih prava i njezina primjena potaknuli su etničke manjine na zahtjeve za samoodređenje i autonomiju. Države su u takvim uvjetima kompleksne međuovisnosti postale preuzak okvir za zadovoljavanje potreba stanovništva za ljudskim pravima, sigurnošću, pravdom i prosperitetom. Nemogućnost država da zadovolje potrebe potrošača za dobrima i uslugama poklopila se s pojavom multinacionalnih korporacija koje su u potrazi za novim tržištima i profitima učinile granice među državama poroznima, a tehnološka, znanstvena i komunikacijska revolucija nametnula je nove sustave transgranične regulacije, kao što ih je nametnula i potreba za rješavanjem drugih transgraničnih ugroza kao što su terorizam, zagađenje okoliša, ilegalne migracije i širenje epidemije droge.

Postupni proces ekonomske i političke integracije u Europi stvorio je složen sustav alokacije moći, ovlasti i resursa na višestrukim razinama političke organizacije. Proširenje i produbljenje demokratskih procesa u okviru država-nacija i porast međunarodnih transakcija razvili su do dotad neslućenih dimenzija sposobnost nedržavnih aktera da utječu na političke procese i da u njima sudjeluju. Uspostava međunarodnih mehanizama kontrole kršenja ljudskih prava i proširenje samog poimanja ljudskih prava na pravo suodlučivanja u javnim poslovima (usvajanje koncepcije *human governance* nasuprot *government*), kao i povećanje broja međunarodnih transakcija uzrokovanih novim medijima transgraničnog komuniciranja, stvorili su situaciju u kojoj se rješenje i zadovoljenje potreba građana i političkih zajednica subnacionalne razine ne može ostvariti samo na razini i u okviru države-nacije, već zahtijeva i uspostavu transnacionalnih mehanizama odlučivanja o zadovoljenju ljudskih potreba. Takav se kompleksni proces nije mogao ni razumjeti u klasičnim modalitetima tumačenja političkog poretka unutar državnog okvira, pa se stoga Almondova i Eastonova metodička inovacija, uvođenje konceptualnog okvira političkog sustava, pokazala najpogodnijim heurističkim instrumentom za tumačenje takvih složenih promjena.

3. Državolika svojstva Europske unije

Danas ne postoji potpuna suglasnost o naravi Europske unije, što je i razumljivo. Iako “hard-core” politolozi u Europskoj uniji prepoznaju u njoj *političkosustavska* obilježja, politolozi koji se bave međunarodnim odnosima prepoznaju u njoj jedan međunarodni sustav ili međunarodni režim, prisposobiv s karakteristikama međunarodnih organizacija. Otuda i konjunktorni neologizam “euroatlantske integracije” koji bi trebao pokrivati procese pristupanja NATO-u, klasičnoj vojno-sigurnosnoj i političkoj organizaciji koja ne mijenja karakter pristupajućih država članica (iako im nameće svoje kriterije uvjetovanosti za članstvo, koji su se bitno i radikalno promijenili u odnosu na doba osnutka), i Europskoj uniji, koja utječe na bitne promjene pristupnica u smislu prihvaćanja zajedničkih, dijeljenih vrijednosti (*shared values*) političke demokracije i liberalnog tržišta (Grubiša, 2004). Ekonomisti prepoznaju u njoj obilježja jedinstvenog ekonomskog područja reguliranog nešto zahtjevnijim prekograničnim trgovačkim pravilima ili pak obilježja transnacionalne megakorporacije, dok su pravници još uvijek vezani za konceptualizaciju politike u okviru države.

Pitanje je, naravno, koji se elementi moderne države mogu prepoznati u Europskoj uniji. Postoje mnoge i različite definicije države, no možemo općenito govoriti o četiri ključne osobine, svojstvene svakoj državi:

prvo, *teritorijalnost*; država je organizirana na određenom geografskom području koje je granicama odijeljeno od teritorija drugih država;

drugo, *suverenitet*; država je organizacija iznad svih drugih organizacija i skupina na svom geografski omeđenom teritoriju, a njezina se jurisdikcija proteže na sve stanovništvo toga područja;

treće, *legitimacija*; državna vlast odnosno pravni i politički poredak prihvaćeni su kao valjani i opravdani u okviru njezina područja, ali i izvan njega;

četvrto, *monopol vlasti*; ogleda se u tome da državne institucije monopoliziraju javno odlučivanje i provedbu tih odluka u život.

Te četiri osobine nisu nužno prisutne, kako tvrdi Neil Nugent (2003), u čistom, nerazvodnjenom i neosporavanom obliku u svakoj državi. Caporaso (1996) drži da Europska unija posjeduje mnogo *državolikih osobina* (*state-like features*). Primjerice, teritorijalnost je nesporna, jer je teritorij Europske unije ukupni zbroj teritorija svojih država članica. No na tom teritoriju Europska unija ima samo ograničen djelokrug odlučivanja, jer se njezine odluke provode preko institucija država članica, tako da je njezina teritorijalnost izvedena, a ne *originarna*. Drugo, nesporno je i to da Europska unija ima neka obilježja suverenosti na “svojem teritoriju”, jer je pravo Europske unije nadređeno pravnom sustavu država članica, ali se ta kvazisuverenost može primijeniti samo na područja isključive kompetencije Unije, dakle na polju

većine, ali ne i svih javnih politika. Suverenost je podijeljena između Unije i država članica, a države članice svojom su odlukom prenijele na Uniju neke od suverenih ovlasti, ali pritom zadržavaju pravo da te attribute suverenosti “vrate kući” ako im to nije u interesu. Treće, Europska unija može se pozivati samo na parcijalnu legitimaciju, jer je jedina institucija koja posjeduje demokratsku legitimaciju Europski parlament, dok ostale institucije uživaju tzv. *delegiranu legitimaciju*, što rezultira postojanjem demokratskog deficita na jednoj strani, a tehnokratskog suficita na drugoj. Četvrto, Europska unija nema nikakav monopol vlasti, već ima dominantnu ulogu ne u vlasti, već u procesu političkog upravljanja (*governance*), i to u onim područjima javnih politika u kojima postoji suglasnost. Vlast je obilježje državnih oblika, a Europska unija uspostavlja *governance*-sustav, dakle sustav višerazinskog političkog upravljanja koji je izrazito anti-autoritaran i anti-monopolističan. Na tom području postoji i najveća diskrepancija između država članica i Europske unije: u državama članicama tek se postupno uvodi sustav političkog upravljanja, ali još uvijek u simbiozi s klasičnim modelom vlasti, autoritativnom alokacijom resursa i vrijednosti. Nasuprot tome, alokacija resursa i vrijednosti u Uniji decentralizirana je, demonopolizirana i pluralizirana, što znači da nema centralnog autoriteta koji može presuditi i prekinuti stalni proces pregovaranja između aktera u institucijama, između institucija samih i unutar institucija Europske unije. Neke od ovlasti Europske unije mogle bi se prepoznati kao obilježja *regulatorne države*, ali i u provedbi tih regulatornih odluka Unija se mora osloniti na implementacijsku moć država članica i na njihov provedbeni aparat.

Europska unija, dakle, nedvojbeno iskazuje neka državolika obilježja, što je uostalom i razumljivo jer se razvila u političku uniju procesom integracije, dakle stvaranja jedne cjeline od više komponenata. No i ta su obilježja prisutna tek parcijalno, što nikako ne opravdava ocjenu da je ovdje riječ o jednoj postmodernoj naddržavi, iako Giandomenico Majone (1996) pristupa konceptualizaciji političkog modela EU-a kao regulatornog modela države koji djeluje ne toliko kroz glavne institucije koliko kroz druge institucije koje su inače u državama članicama privjesci glavnih političkih institucija, a to su regulatorne agencije koje su komplementarne s ne-majoritarnim institucijama (Komisija, Sud pravde), koje opet kolektivno čine virtualno neovisnu četvrtu granu vlasti.

4. Organizacijskolutva Europske unije

S druge strane, Europska unija posjeduje i neka obilježja karakteristična za međunarodne, tj. međudržavne organizacije. I međunarodne organizacije su organizacije – političke tvorbe u kojima predstavnici nacionalnih vlada surađuju na dobrovoljnoj osnovi zbog uzajamne koristi i dobrobiti. Međunarodne organizacije (po međunarodnoj klasifikaciji IGO – *International governmental organizations*, za razliku

od INGO – *International non-governmental organizations*, međunarodne nevladine organizacije) nemaju autonomiju izvan mandata koje su im povjerile države članice i ne mogu provoditi svoje odluke bez suradnje odnosno pristanka država članica. Iako Europska unija izvana sličí međunarodnoj zajednici utoliko što su njezine komponente države članice, tu uglavnom prestaje svaka sličnost. Te razlike mogu se svesti na sljedeća obilježja:

prvo, Europska unija ima mnogo razvijeniju i složeniju institucionalnu strukturu nego međunarodne organizacije. Bazična institucionalna struktura svake međunarodne organizacije zasniva se na delegacijama država članica i na stalnom tajništvu, a rad se odvija u plenarnom sastavu ili po specijaliziranim tijelima i odborima, komisijama, radnim skupinama i sl. I u Europskoj uniji postoje izaslanstva država članica u liku stalnih predstavništava država članica i administracije, ali ta je administracija autonomnija (u odnosu na administracije država članica) utoliko što su njezine ovlasti izvedene iz primata komunitarnog prava, tj. prava Unije. Proizvod djelovanja međunarodnih organizacija jest koordinacija aktivnosti, dok je u Uniji proizvod vrlo specifičan – skup javnih politika obveznih za države članice, uz postojanje jedine izravno izabrane multidržavne i multipartijske skupštine koja predstavlja građane, a ne države članice.

Drugo, države članice na Uniju su prenijele dio svojih suverenih prava kojih se nisu odrekle, već su te dijelove suverenosti “udružile” (*pooled together*). Države članice sporazumno transferiraju ovlasti odlučivanja na institucije Unije, a nacionalne vlade samo djelomično ostaju “vlasnici procesa”, u mjeri u kojoj se u nekoj instituciji odluke donose intergouvernmentalnim, a ne nadnacionalnim načinom odlučivanja. U međunarodnim organizacijama države članice imaju potpunu kontrolu nad procesima odlučivanja i ne transferiraju svoje ovlasti na zajednička tijela.

Treće, za razliku od međunarodnih organizacija koje funkcioniraju isključivo na načelu intergouvernmentalizma i međuvladinskog pregovaranja, Unija djeluje na mješovitom principu intragouvernmentalizma i nadnacionalizma (*supranationalism*), s time da se te dvije metode odlučivanja međusobno prožimaju i nadopunjuju.

Pristaše *intergouvernmentalizma* kao škole mišljenja na području političke teorije europske integracije bliži su poimanju Europske unije kao intergouvernmentalne (međuvladinske) političke zajednice (Moravesik, 1997), iako se njihov analitički model Unije kao državo-centrične zajednice ipak bitno razlikuje od modela međunarodne organizacije. Državo-centrične osobine takve intergouvernmentalne tvorbe bile bi (Nugent, 2003):

prvo, politički sustav (jer ipak je o tome riječ, a ne o naddržavi) leži prvenstveno na državama-nacijama koje surađuju zbog specifičnih interesa;

drugo, glavni kanali komuniciranja između država članica su nacionalne vlade;

treće, nacionalne vlade zadržale su kontrolu nad smjerom i tempom odlučivanja u Europskoj uniji;

četvrto, nijedna vlada, pa dakle ni država, nije obvezna prihvatiti odluke o glavnim pitanjima kojima se protivi;

peto, nadnacionalni akteri kao što su Europska komisija i Europski sud pravde nemaju značajne autonomne ovlasti, već funkcioniraju kao agenti i facilitatori kolektivne volje nacionalnih vlada.

Za Moravcsika, koji je svoju koncepciju europske integracije nazvao *teorijom liberalnog interguvernmentalizma*, Europska unija nije ni država ni politička zajednica, bez obzira na to kako je nazvali, već je jedan međunarodni sustav u kojem nacionalne vlade rješavaju problem svoje međuovisnosti pregovaranjem u smjeru konvergencije ili konsenzusa, a kada to postignu, prenose naddržavnim agencijama ovlasti da provedu njihov sporazum. Naravno, Moravcsik reducira autonomiju naddržavnih institucija i svodi Europsku uniju na pregovarački kompromis kojim upravljaju države članice, smatrajući da nacionalne vlade zadržavaju kontrolu nad procesom integracije, iako mu empirijski podaci o *policy-making* procesu ne daju za pravo. No Moravcsik, čija je teorija korisna za razumijevanje nekih od aspekata djelovanja Europske unije, ostao je zarobljenik etatističkog sindroma, promatranja Europe kao vestfalijanskog sustava država. Taj "etatistički sindrom" zahvatio je i europske političare u razdoblju od 2000. do 2005, za vrijeme izrade, usvajanja i potom neuspjele ratifikacije Europskog ustava. Potreba za ustavom interpretirana je kao nužna stepenica u federalnom razvoju europske integracije. No to je bio i jedan od razloga zašto je Europski ustav doživio debakl 2005. godine, prividno zahvaljujući propasti na francuskom i nizozemskom referendumu, a u biti jer su europski političari, vođe nacionalnih vlada ipak podsvjesno osjećali da im novi Europski ustav oduzima jedan dio kontrole nad procesima integracije (Grubiša, 2006).

5. Etatistički sindrom: federacijske i konfederacijske osobine Europske unije

Etatistički sindrom, pojam koji ćemo u ovom slučaju opisati kao obuzetost državom i kao promatranje integracijskog procesa isključivo kroz procese izgradnje države (*state-building*, što bi bio pravi prijevod hrvatskog pojma *državotvorstvo*, iako se pojam državotvorstvo rabi, reduktivno, kao pojam koji označava težnju ili orijentaciju k stvaranju samostalne hrvatske države), rezultira još jednom lažnom dilemom u poimanju i interpretaciji Europske unije. S jedne je strane tumačenje Europske unije kao *de facto* federacije ili pak federacije *in statu nascendi*, u nastajanju, a s druge je strane koncepcija Europske unije kao konfederacije. Oba su pristupa opterećena tim etatističkim sindromom, odnosno politička se zajednica doživljava isključivo u obliku države, čvrste ili labave, centralizirane ili decentralizirane, efi-

kasne ili neefikasne, ali uvijek države. Naime, ako je proces integracije pretežito proces međuvladinskog pregovaranja i pogađanja, onda je jasno da na planu pregovaračkih aktivnosti države djeluju kao jedinice vestfalijanskog sustava, a na unutarnjem planu kao veberijanski entitet, s punim atributima državnosti (*full-fledged statehood*).

Zato je i dvojba: Europska unija kao federacija ili kao konfederacija? rezultat etatiističke percepcije međunarodne zajednice i političkih tvorbi, unatoč ogradama koje sami autori postavljaju. Tanja Börzel i Thomas Risse tako drže da se, unatoč pobjedi funkcionalističke paradigme pri osnivanju prvog embrija Europske unije (tj. Europske zajednice za ugljen i čelik), kada je u Schumannovoj deklaraciji rečeno da Europa neće biti izgrađena po unaprijed smišljenom planu odjednom, već će se europsko jedinstvo graditi i provjeravati na pojedinim koracima “de facto solidarnosti” europskih država i naroda, aktualna Europska unija razvila u političku zajednicu sa sveobuhvatnim regulatornim ovlastima i odgovarajućim mehanizmom teritorijalno definirane inkluzije i ekskluzije (europsko građanstvo), po čemu je poprimila najveći broj obilježja onoga što literatura definira kao federaciju (Börzel i Risse, 2000). Forsyth je pak decidiran u tvrdnji da je Europska unija federalna zajednica iako nije federalna država, jer kao federalna unija povezuje države u korporativni entitet s određenim granicama *vis-a-vis* vanjskom svijetu i posjeduje dvije koegzistirajuće strukture vlade, jedne u centru, a druge na razini država članica (Forsyth, 1996).

Doista, Europska unija pokazuje neka od karakterističnih obilježja federalizma, odnosno federalne *politeje*:

prvo, moć je podijeljena između središnjih institucija koje donose odluke (Komisije, Vijeća ministara, Europskog parlamenta) i procesa odlučivanja na razini regionalnih jedinica, vlasti država članica;

drugo, ta podjela moći (ovlasti) utvrđena je u konstitutivnim dokumentima (iako ne nužno u Ustavu, ali funkciju ustava *de facto* obavljaju osnivački ugovori – od Rimskog ugovora preko Maastrichtskog ugovora sve do sadašnjeg Lisabonskog ugovora), a na temelju tih konstitutivnih ugovora povjereno je vrhovnoj sudbenoj vlasti, Europskom sudu pravde, da prosudi u slučaju sukoba ili spora o toj podjeli nadležnosti;

treće, obje razine odlučivanja imaju važne ovlasti i odgovornosti u području javnih politika, s time da središnja razina (nacionalna) ima posebne ovlasti, ali ne i isključive, u ekonomskoj sferi.

Nasuprot tim obilježjima koja govore u prilog mogućoj percepciji Europske unije kao federalne zajednice ili kvazidržave, jasno je da Europska unija istovremeno iskazuje i neka nefederalna obilježja:

prvo, iako postoji podjela između središnje i regionalne razine vladavine (*government*), neke odluke koje su od vitalnog značaja uvelike ovise o pristanku na

regionalnoj razini, tj. razini država članica. To je vidljivo osobito u slučajevima kada se u Vijeću traži konsenzus, a ne klasično glasovanje kvalificiranom većinom, u pitanjima kao što su ustavna reforma (promjena osnivačkih ugovora), proširenje na nove članice, usvajanje proračuna Europske unije, fiskalne mjere;

drugo, unatoč tome što se 80 posto javnih politika donosi na razini središnje vlasti, vlade država članica još uvijek kontroliraju one javne politike na koje ide velik dio javne potrošnje, a to su odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna politika i obrana, uz isključive nacionalne ovlasti nad poreznom politikom;

treće, ona područja javnih politika koja su u klasičnim federalnim sustavima odgovornost središnje vlasti, kao što su vanjski poslovi, obrana i sigurnost i politika državljanstva, iako su eliminiranjem trostupne arhitekture Europske unije Lisabonskim ugovorom (prvi se stup, u skladu s Maastrichtskim ugovorom koji je inaugurirao takvu "arhitekturu", odnosi na jedinstveno tržište, drugi na vanjsku politiku i obranu, a treći na unutrašnje poslove i pravosuđe) prešla u prvi i sada jedini stup, još uvijek su pod kontrolom vlada država članica koje se opiru prenošenju ovlasti i na ta područja;

četvrto, središnje vlasti nisu u mogućnosti primijeniti "legitimnu uporabu nasilja" na teritoriju Europske unije, što znači da je suverenost podijeljena između Unije i država članica, a ona količina (i kakvoća) suverenosti koja je udružena (*pooled*) ne spada u klasične prerogative nacionalne suverenosti, tako da Unija nema mogućnosti da svoje vojne snage, EUFOR i EUROFOR (Europske snage za brzu reakciju), upotrijebi igdje drugdje osim izvan teritorija Europske unije.

Tim je složenija zadaća političke znanosti razumjeti što je to Europska unija kao osebujna tvorba nastala u procesu europske integracije i otkriti i objasniti kako djeluje kao politički entitet. Budući da je Europska unija rezultat dobrovoljne ekonomske i političke integracije država nacija u Europi, ona ujedno predstavlja i jedinstven politički eksperiment i laboratorij za testiranje spoznaja i dostignuća političke znanosti.

Međutim, Europska unija s vremenom doživljava značajne mutacije i metamorfoze. Europska ekonomska zajednica šest država osnivača bitno je različita od Europske unije s 27 država članica. Države članice EZUČ-a, Europske zajednice za ugljen i čelik, pokušale su prečicom doći do političke unije, ali je taj pokušaj propao jer je bio preuranjen. Politička unija odgođena je za kasnija vremena, a u međuvremenu Europska se unija širila kroz sukcesivne valove proširenja. Već je prvo proširenje, 1973. godine, uz nove članice kao što su Velika Britanija i Danska uvelo u članstvo nerazvijenu Irsku, da bi u drugom proširenju ušla Grčka 1981, a u trećem 1986. godine Španjolska i Portugal. Za razliku od stare jezgre država članica, te su se zemlje pokazale disfunkcionalnima u odnosu na države članice inicijalne jezgre. Irska je bila znatno zaostala, pa je na njoj Europska ekonomska zajednica

vježbala solidarnost i formulirala instrumente regionalne politike i kohezijskih regionalnih fondova kao načina da se prevladavanjem zaostalosti ta zemlja integrira i prilagodi ostalima. Postdiktature kao što su Grčka, Portugal i Španjolska unijele su novu dimenziju nehomogenosti i angažirale dodatne energije svih država članica i Europske ekonomske zajednice da pomognu tim zemljama da se što prije i što bolje uklope. Četvrto proširenje, u uvjetima kada je već formirana Europska unija 1995, idealno je proširenje stoga što su primljene zemlje s visokim stupnjem ekonomske razvijenosti i demokratskim sustavima – Austrija, Finska i Švedska. Da nisu propali referendum u Norveškoj i Švicarskoj, i te bi dvije zemlje bile dobre akvizicije, jer su troškovi njihove adaptacije i energije utrošene u to bili minimalni. No ulaskom deset srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja te dviju mediteranskih (Cipar i Malta) javile su se poteškoće u funkcioniranju Europske unije zbog njezine sve veće nehomogenosti i razlika između starih demokracija i dobro funkcionirajućih tržišnih ekonomija i novih demokracija koje su se još učile demokraciji i morale su kroz sustav uvjetovanosti zadovoljiti mnoge dodatne kriterije i uvjete koji nisu bili postavljeni državama kandidatkinjama prijašnjeg proširenja. Sve je to rezultiralo većim razlikama unutar Europske unije, takve *politeje sui generis*, pa se postavilo i pitanje hoće li se “tvrđava Europa” pretvoriti u dvije međusobno podijeljene i različite Europe – europskih zemalja stare jezgre koje dobro funkcioniraju te dobro uče i razvijaju nove nadržavne metode odlučivanja i još uvijek demokratski i tržišno nekonsolidiranih država srednje i istočne Europe.

6. Europska unija kao postmoderni imperij

Europski integracijski proces, kako zaključuje Ulrich Beck, doveo je klasičnu znanost o državi u priličnu pojmovnu nepriliku. Budući da klasična teorija države operira suverenitetom kao nedjeljivim svojstvom, teško joj je bilo razumjeti taj novi poredak vlasti koji se zasniva na podijeljenoj lojalnosti aktera. Iz perspektive nacionalnodržavne suverenosti to se mora činiti kao eksterno ukidanje državne vlasti zato što “država više ne usredotočuje u sebi cjelokupnu legitimnu primjenu sile, već je dijeli s drugim, ni državnim, ali ni privatnim institucijama” (Grimm, 1987), a time, drži Beck, postaju nesigurna dva središnja obilježja suvremene državnosti: unutarnja i vanjska suverenost države i njezino unutarnje jedinstvo. Pokušaji da se proizvod tog integracijskog procesa obuhvati uobičajenim kategorijama državnog i međunarodnog prava i klasificira ili kao federalna država ili kao savez država nisu urodili uvjerljivim rezultatima (Beck, 2006). Europska unija, naprosto, uvijek izmiče jednostavnim i jednoznačnim klasifikacijama, njezino je ključno obilježje upravo “ni jedna ni druga mogućnost”. Taj teorijski i pojmovno neoznačeni međuprostor “ni jedne ni druge mogućnosti” uvijek je iznova poticao i potiče osobito pravnike (koji vole čvrste definicije), ali i politologe na stvaranje pojmova koji bi odgovara-

li osebnosti i jedinstvenosti Europske unije. Tako Beck navodi brojne njemačke autore koji su upali u zavrzlamu mnoštva definicija koje bi trebale najbolje oslikati pravu narav Europske unije: Hans-Peter Ipsen pokušao je još Europsku zajednicu definirati kao namjensku udrugu funkcionalne integracije (1972); Opperman ju je nazvao paradržavnom superstrukturuom (1977), a Zuleeg integracijskom udrugom (1984), da bi na kraju i njemački Savezni ustavni sud svojim pravorijekom (1993) definirao Europsku uniju kao udrugu suverenih država. Nasuprot pravnim (neuspješnim), rigoroznim definicijama Beck nudi tri skupine politoloških pokušaja, opet njemačkih kolega, po kojima se Europska unija može definirati:

prvo, kao mreža (skupina mreža, mrežni oblik organizacije, mrežni oblik upravljanja ili mrežna država) koja se od nacionalne države razlikuje po tome što nema jednoznačno središte odlučivanja;

drugo, kao oblik vertikalne političke isprepletenosti s prepletanjem i spajanjem struktura i postupaka odlučivanja, kao višerazinski sustav ili kao država na više razina i

treće, kao sustav konkordancija, odnosno kao konsocijacijska država čija su karakteristična obilježja suradnja i konsenzus elita (Beck, 2006).

No svi ti koncepti imaju značajne unutarnje slabosti zato što se još čvrsto drže zastarjelog pojma države i nemaju vlastite teorijske spojnice za integraciju različitih elemenata koji nadilaze klasično poimanje države u odnosu prema unutra, ali još i više u odnosu prema van, prema drugim akterima novih globalnih odnosa. Stoga se Europska unija trenutno može shvatiti kao decentralni, teritorijalno diferencirani, transnacionalni sustav pregovaranja kojim dominira elita, ali time nećemo razumjeti i prevladati epistemološku blokadu do koje je doveo metodološki nacionalizam istraživanja Europe, kaže Beck, pa da bi se Europa/Europska unija shvatila i iznova promislila, treba se najprije odreći pojma države. Beck tu nije u pravu jer se politologija ne treba, čak se i ne smije odreći pojma države, već samo mora shvatiti da je taj pojam preuzak za razumijevanje tako složenog fenomena i procesa kakav je europska integracija i njezina trenutna materijalizacija Europska unija. Problem je samo u adekvatnoj uporabi pojma države, pri čemu se ne može operirati predmodernim pojmom države, već se država mora poimati u njezinoj postmodernoj valenciji, u okviru procesa globalizacije gdje je pojam države doista preuzak za razumijevanje svih oblika politike koji su se razvili nakon Drugog svjetskog rata. Dovoljno je samo spomenuti osnivanje organizacije Ujedinjenih naroda koja svojom Poveljom izričito zabranjuje tajne ugovore među državama i razrađuje mehanizam rješavanja sukoba kooperacijom umjesto konfliktom, zatim usvajanje Opće (univezalne) deklaracije o ljudskim pravima, sve do uspostave Međunarodnog kaznenog suda. Sva ta zbivanja bitno redimenzioniraju ulogu države i otvaraju vrata prodoru nedržavnih aktera na svjetsku scenu i u pojedina društva. No Beck drži da je pojam drža-

ve neprikladan, pa zato uvodi kategoriju kozmopolitizacije (umjesto globalizacije) države, koja je po njemu uzrokovala nastanak nove političke tvorevine koju će on nazvati *posthegemonističkim imperijem*.

Za razliku od logike vlasti države, koja počiva na trajnoj i čvrstoj ograničenosti (samo njezini državljani imaju pravo na njezine usluge), logika vlasti imperija zasniva se na permanentnoj ekspanziji i ukidanju granica, jer su imperiji (prema samorazumijevanju, kaže Beck) skloni tome da budu obuhvatni, a njihove su granice otvorene i fleksibilne prema van. Takav “Europski imperij”, otjelovljen u Europskoj uniji, ima sljedeća obilježja:

prvo, to je asimetričan poredak vlasti jer nemaju svi njegovi članovi jednak status i jednaka prava i dužnosti. Takav je poredak podijeljen u četiri “zone vlasti” koje se razlikuju po intenzitetu kooperacije i po broju sudionika: prva je zona potpune integracije, druga je zona produbljene kooperacije, treća je zona ograničene kooperacije i četvrta je zona proširene vlasti (zemlje kandidatkinje, pridružene države i formalno ne-članovi, ali supstancijalno harmonizirani s imperijem);

drugo je obilježje takvog imperija otvorena, varijabilna prostorna struktura koja ukida fiksirane granice, povlači ih varijabilno, i to na četiri načina: prvo, horizontalnim, vertikalnim i dijagonalnim isprepletanjem društava i državnih razina; drugo, pretvaranjem država i društava koja se europeiziraju i kozmopolitiziraju; trećem, pomicanjem granica i stvaranjem transnacionalnih prostora s ovlastima, identitetom i lojalnosti koji se preklapaju i, četvrto, pluralizacijom – prihvaćanje razlike postaje pokretačem i razlogom određivanja kozmopolitske Europe;

treće je obilježje multinacionalna društvena struktura;

četvrto je obilježje integracija pravom, konsenzusom i kooperacijom;

peto je obilježje blagostanje naprama sigurnosti: sigurnosni problemi u imperiju rješavaju se tako da imperij pomakne granice prema van i podvrgne neposrednoj kontroli zone nesigurnosti, a probleme blagostanja rješava stalnim raspolaganjem oskudnim resursima – sirovinama, radnom snagom, kapitalom – i neograničenim pristupom tržištu;

šesto je obilježje horizontalna i vertikalna institucionalna integracija: svi se imperiji razlikuju od modernih država po jačem diferenciranju prostora i funkcija vlasti, u ovom slučaju stvaranjem višerazinskog sustava odlučivanja;

sedmo je obilježje moć mreže: provođenje vlasti (začudo, Beck govori o “vlasti” kada se u Europskoj uniji već odavno napustio taj pojam u korist “upravljanja”, tj. *governance versus government*) u vertikalno diferenciranoj, isprepletenoj strukturi vlasti europskog imperija, a koja se sastoji u nehijerarhijskom obliku donošenja odluka i uključivanja nacionalnih državnih aktera u europski proces odlučivanja te sudjelovanju velikog broja društvenih aktera (interesnih udruga, lobista, poduzeća,

aktera civilnog društva) u političkom procesu odlučivanja, što europskom imperiju nameće mrežastu strukturu;

osmo je obilježje kozmopolitska suverenost: za razliku od predmodernih i modernih imperija europski se imperij zasniva na suverenitetu koji, međutim, ne znači refeudalizaciju državnosti: u europskom imperiju koji se konstituira od suverenih nacionalnih država logika je upravo obrnuta, jer se s najvećim gubitkom formalne suverenosti suočavaju one države koje čine jezgru unutarnje zone vlasti, a što se više krećemo prema van, to je veća formalna suverenost država podvrgnutih vlasti;

deveto je obilježje ambivalencija ukidanja i uvođenja granica, iz čega proizlazi fundamentalno proturječje europskog projekta, a to je da on ne može, dapače, ne smije odgovoriti na pitanje: a gdje prestaje Europa? I što sve pripada Europi? Ako se na ta pitanja zaključno odgovori, Europa se vraća u oblik države i zapleće se u drugo proturječje, naime u ono između nacionalne i nadnacionalne suverenosti, iz koje je dileme moguć samo jedan izlaz: politika refleksivnog samoograničavanja;

konačno, deseto je obilježje europskog imperija emancipacijski kozmopolitizam naprama despotskom kozmopolitizmu: emancipacijski oblik kozmopolitizma cilja na stvaranje i povećanje slobodnih prostora, a pritom priznavanje i naglašavanje diferencijacije služi individualnoj i kolektivnoj autonomiji.

U zaključku bi se moglo reći da se tek izgradnjom postmodernističkog europskog imperija dovršava epoha građanskih revolucija konstituiranjem europskog građanstva (Grubiša, 2010). Dakle, imperij bez imperatora, vlast koja se rastače u difuzno, višerazinsko nehijerarhijsko odlučivanje, a produkt te transformacije autonomnih nacionalnih država u samodisciplinirane članice europskog imperija jesu kozmopolitizirane europske nacionalne države.

Kakva je Europska unija koja djeluje u ovako proširenom sastavu, u kojem se mijenjaju njezina prvobitna narav i unutarnja homogenost? To je pitanje postavio Jan Zielonka (2006), koji je utvrdio da je posljednji val proširenja duboko transformirao Europsku uniju. Iako postoje mnoge paralele između procesa europske integracije i državotvornih procesa u državama članicama novog kruga proširenja, Unija se tim proširenjem, po mišljenju Zielonke, sve više udaljava od mogućeg modela vestfalijanske superdržave. Politička zajednica kakva se formira s državama članicama iz petog proširenja poprma drugačija obilježja, a to možemo razumjeti samo ako Europsku uniju usporedimo s jednim neomedievalnim imperijem s policentričnim oblikom vlasti, višestrukih i preklapajućih ovlasti, velikom kulturnom i ekonomskom heterogenošću, nejasnim i do kraja neutvrđenim granicama i podijeljenim suverenitetom. Zielonka nastoji sugerirati novi način razmišljanja koji napušta klasičnu dilemu država-nadržava i federacija-konfederacija. Politička misao europske integracije temelji se na pogrešnim etatističkim pretpostavkama da će proces europske integracije biti dovršen usvajanjem ustava, jedinstvene vanjske

politike, europske armije ili uniformnih modela socijalne, ekonomske i drugih politika.

Europa je procesom petog proširenja doživjela duboku transformaciju, a još dublja transformacija očekuje ju u šestom proširenju, pogotovo ako u tom proširenju novom državom članicom postane Turska. Proširenje je nezaustavljiv proces, a novi sustav političkog upravljanja takvom zajednicom (*governance*) zahtijeva prilagodbu baš tim novim članicama, kojima nedostaje demokratska tradicija u zapadnom smislu kao demokratska građanska svijest i poštivanje ljudskih prava na kojima je izgrađen moderni zapadni svijet. Situacija će se još više pogoršati kada u Europsku uniju jednog dana uđu i Ukrajina, Rusija te kavkaske zemlje, a možemo s pravom očekivati da će kandidati postati i zemlje mediteranskog geopolitičkog kruga, kao i zemlje koje su danas članice Vijeća Europe (njih 44) i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (56 država članica). Stoga Zielonka predlaže napuštanje rigidnih dogmatskih shema i tradicionalnih etatičkih koncepcija i nudi jedan drugačiji analitički instrument za razumijevanje Europske unije. Po njemu, taj novi sustav političkog upravljanja (*democratic governance*) u uvjetima ubrzane modernizacije društava i sve veće međuovisnosti i globalizacije moguće je izgraditi u Europskoj uniji koja neće biti pokušaj ostvarenja superdržave ni federacije kao krajnjeg cilja, već će biti organizirana kao neomedievalni imperij. Taj novi model za razumijevanje i razvoj EU-a temelji se na iskustvima srednjovjekovnog imperija, Svetog Rimskog Carstva, u fazi kada je imperij funkcionirao na vrlo labavim načelima podijeljene suverenosti, preklapajućih ovlasti, velike autonomije i decentralizacije, različitih i često inkompatibilnih institucionalnih aranžmana i višestrukih identiteta. U takvom labavom imperiju funkcionirala su i feudalna kraljevstva, vojvodstva, slobodni gradovi s lokalnom autonomijom, regionalne države i druge političke tvorbe u uvjetima policentričnosti, decentralizacije i autonomije unutar sustava. Naravno, takva analiza polazi od idealizacije srednjovjekovnog imperija, ali rezultat je zanimljiv jer Zielonka naznačuje dva moguća scenarija budućnosti Europske unije.

Prvi scenarij nazvan je “vestfalijska superdržava”. Njezina su obilježja tvrde i fiksirane vanjske granice, ne samo kao u Schengenskom režimu već i kao granice prema “ne-Europi”; relativno visok stupanj socioekonomske homogenosti, paneuropski kulturni identitet, preklapanje između pravnih, administrativnih, ekonomskih i vojnih režima, jasna hijerarhijska struktura s jednim centrom moći, jasna distinkcija između država članica i ne-članica, redistribucija resursa regulirana centralno u okviru zatvorenog sustava Europske unije, jedan model građanstva, jedinstvena europska armija i policija i apsolutna suverenost takve superdržave. Nasuprot tome, Europska unija kao neomedievalni imperij imala bi meke i porozne granice (što znači i veliku imigraciju, koja se ne može zaustaviti), socioekonomsku diskrepanciju (rascjep) uz postojanje konzistentnih, različitih obrazaca, višestruke kulturne

identitete, nejedinstveni model autoritativnih alokacija resursa, funkcionalnih ovlasti i teritorijalnih jedinica, interpenetraciju različitih tipova političkih jedinica i lojalnosti prema njima, distinkciju između centra i periferije koja ide u korist jačanja periferije (ne-Bruxelles, već više administrativnih i političkih središta), redistribuciju zasnovanu na različitim tipovima solidarnosti između raznih transnacionalnih mreža, diverzificirane modele građanstva s različitim pravima i obvezama, multiplicitet različitih preklapajućih vojnih i policijskih institucija i podijeljenu suverenost po različitim funkcionalnim i teritorijalnim linijama.

Razumijevanje Europske unije kao imperija omogućilo bi i njezin razvoj i razvoj novog sustava višerazinskog upravljanja, koje ne može funkcionirati u jednoobraznom političkom okružju. Insistiranje na homogenizaciji i uniformnosti političkih aranžmana može dovesti samo do erozije demokracije umjesto do njezina jačanja, tvrdi Zielonka. No, kako zaključuju njegovi kritičari (Morgan, 2006; Harkin, 2006), u takvom neomedievalnom imperiju nedostaje još samo nekakav sekularni papa, a Zielonkine ideje, iako zanimljive i poticajne kad je u pitanju narav ovog posljednjeg proširenja i perspektiva budućih, ipak nas vraćaju na usput izrečenu doskočicu Madeleine Albright, američke državne tajnice, izrečenu 1998: "Da biste razumjeli Europsku uniju, morate biti genij ili Francuz" (McCormick, 2005).

7. Politologija i Europska unija: politički sustav kao heuristički instrument

U takvim teorijskim prijedporima politička znanost ima u odnosu na Europsku uniju sljedeće zadaće:

prvo, razumjeti i objasniti što je i kako djeluje Europska unija;

drugo, sistematizirati deskripciju i analizu procesa koji se odvijaju u okviru te političke zajednice;

treće, razviti kategorijalni aparat kojim će biti moguće spoznati i shvatiti *animalis naturu* (prirodu zvijeri, za kojom su, od Tome Akvinskog nadalje, tragali politički mislioci koji su se bavili političkim tijelom – *corpus politicus*);

četvrto, politička znanost ima zadaću kritike i normativne intervencije u predmet svojeg izučavanja, rabeći pritom klasičnu shemu političke teorije kao opisa/deskripcije, objašnjenja/eksplanacije (pri čemu se vrši i dekonstrukcija objekta istraživanja), klasifikacije/kategorizacije, tj. pronalaženja unutarnjeg kauzaliteta i zakonitosti, te

peto, konstruirati teorijske modele političkih procesa i fenomena koji će poslužiti promjeni samog predmeta istraživanja (tj. pronalaženju moguće bolje prakse).

Dvije vodeće škole mišljenja u današnjoj političkoj znanosti metodički pristupaju izučavanju europske integracije i Europske unije na dva načina: prva škola izučava europsku integraciju kroz teoriju razvijene demokracije u kojoj se vlast

– vladavina kroz proces izgradnje pluralističkih modela demokracije (Held, 1996) modificira u sustav političkog upravljanja – *governance* (gotovo po Engelsovoj shemi da vladavinu nad ljudima mora zamijeniti upravljanje nad stvarima) izgradnjom sustava višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*). Pritom se Europska unija kao nadnacionalna politička zajednica *sui generis* opisuje i tumači kao sustav mreža političkog upravljanja koji nije dovršen u smislu države s njezinim klasičnim atributima (policijom i vojskom). Druga pak škola političkog mišljenja pristupa Europskoj uniji kroz teorijski okvir političkog sustava.

Naravno, obje su teorije znanstveno i praktično produktivne i samo na prvi pogled mogu izgledati kao međusobno suprotstavljene. No u ovom slučaju čini mi se da je poimanje i tumačenje Europske unije kao političkog sustava primjerenije za razumijevanje procesa koji se odvijaju u samoj Europskoj uniji, u odnosu Europske unije prema zemljama članicama (i svakoj zemlji članici posebno), u međusobnom odnosu zemalja članica te konačno u odnosu pojedine zemlje članice prema Europskoj uniji. Budući da sustav višerazinskog političkog upravljanja (*multi-level governance*) zasada funkcionira više-manje uspješno samo na razini Europske unije, a teže se probija na razinu država članica, iako je nešto bolja situacija na subnacionalnoj razini u lokalnim zajednicama, onda i analiza međusobnog prožimanja političkog sustava Europske unije i političkog sustava pojedine zemlje članice može biti razumljivija jer polazi od sličnijih kategorijalnih premisa. Riječju, lakše je shvatiti proces harmonizacije, kongruencije (pa tako i moguće konvergencije) i kompatibilnosti odnosno nekompatibilnosti (*fit* i *misfit*) političkog sustava zemlje članice, a pogotovo zemlje kandidatkinje za članstvo s političkim sustavom Europske unije ako se operira sličnim kategorijama (iako često s različitim sadržajem).

Europsku uniju valja razumjeti kao politički sustav da bismo mogli lakše razumjeti interakciju država članica, građana i drugih aktera u kojoj se odvija proces politike na naddržavnoj razini. Jasno je da je pojam političkog sustava širi od pojma države, jer u političkom procesu sudjeluju i brojni nedržavni akteri, a ti nedržavni akteri nisu ograničeni samo diktatom teritorijalnog principa, kao što su njime ograničene političke institucije pojedine države. Inače, politički sustav definira se na više načina, kako to čine Almond, Bogdanor i Urbani:

prvo, politički sustav je cjelovit skup institucija, građana i interesnih grupa kao što su političke stranke, sindikati, lobističke skupine i grupe za pritisak, kao i odnos među njima, a svih njih zajedno prema političkim normama i pravilima kao što su ustav i zakoni, kojima su određene njihove funkcije i djelovanje;

drugo, politički sustav je cjelina koja se sastoji od članova jedne socijalne organizacije (skupine) koja obnaša vlast u društvu na određenom teritoriju;

treće, politički sustav je sustav koji se sastoji od međuovisnih komponenata i ograničenja prema okolišu s kojima su te komponente u interakciji;

četvrto, politički sustav je način organiziranja društva kojim se održava red i normalno funkcioniranje društva u svim njegovim komponentama (ekonomskoj, obrazovnoj, socijalnoj politici itd.), na način da se osnažuju institucije koje služe građanima toga društva za zadovoljavanje njihovih potreba;

peto, politički sustav je mehanizam proizvodnje javnih politika kroz institucije i procedure donošenja odluka u interesu one skupine (građana, izbornog tijela i sl.) koja kroz izborni proces određuje i oblikuje taj mehanizam dajući mu legitimitet i justifikaciju;

šesto, politički sustav je teorijski koncept kojim se objašnjava način proizvodnje politike i upravljanje društvom, a obuhvaća tri strukturirane cjeline: politiku (*politics*) kao generičku aktivnost donošenja odluke u društvu i za društvo kao cjelinu, javne politike (*policy*) kao aktivnost zadovoljavanja javnih potreba i na kraju političku zajednicu i način njezina strukturiranja i funkcioniranja (*polity*).

Pretpostavka je za svaki diskurs o političkom sustavu, kako je već rečeno, djelovanje u uvjetima demokratske organizacije i usvojenih demokratskih vrijednosti organizacije društva. Prije Drugog svjetskog rata politologija se bavila oblicima i funkcioniranjem države kao okvira u kojem se izučavala politika i politički poredak. Pojam politike otada se bitno proširio: od reduktivnog shvaćanja politike kao umijeća vladanja do, šire, umijeća političkog upravljanja društvom, donošenja odluka koje proizvode društvene učinke (ishode) kao rezultate interakcije interesa, motiva i preferencija na temelju racionalnog izbora. Veberijanska definicija države kao monopola legitimne uporabe sile više ne može zadovoljiti potrebu za shvaćanjem novih političkih fenomena, procesa i ponašanja. I doista, Europska unija nema monopol nad legitimnom uporabom sile. Stoga ona nije i ne može biti definirana kao naddržava, jer moć prisile ostaje u rukama vlada država članica Europske unije. Klasični politički teoretičari nisu mogli razumjeti da politički poredak, antecedent političkog sustava, može egzistirati bez države. Zato je i teško razumjeti politički sustav Europske unije iz rakursa klasične političke teorije ili pak nacionalističke ideologije, koja u državi vidi najvišu aspiraciju nacionalnog identiteta i njezina jedinog jamca. Stoga je, posebno iz rakursa iskustva postnacionalne države, pogrešno državu promatrati kao jedini način upravljanja društvima u svim vremenima i na svim mjestima (Birnbaum, 1983).

Biheveralistička politologija i razvoj systemske teorije koja je provela "systemsku revoluciju" (Emery, 1969) kojom se politika ne može više shvaćati ni mehanički ni statički opravdali su uvođenje tog novog načina razmišljanja u politologiju. Ideja sistema/sustava postala je pervazivna ideja dvadesetog stoljeća, a systemski pristup postaje paradigmatičan u onom smislu u kojem Kuhn govori o važnosti paradigmi za modernu znanost. Systemski pristup politici tako polazi od politike kao procesa kojim se u okviru jedne ljudske zajednice oblikuju imperativne odluke koje

ju vode i usmjeravaju (Urbani, 2006). Dakle, sistemski pristup politici kroz analitički model političkog sustava omogućuje nam da bolje shvatimo što je politika, koja ne može biti ni samo veberijanski monopol vlasti na određenom teritoriju, ni lasvelovski proces određivanja “tko što dobiva, kada i kako”, a ni samo istonovska autoritativna alokacija vrijednosti.

Dajući najsvjetliji i najkonzistentniji doprinos izučavanju političkog sustava Europske unije, Simon Hix (2005) primijenio je Almondovu i Eastonovu shemu pretpostavki za utvrđivanje postojanja političkog sustava općenito na Europsku uniju i procese koji se u njoj odvijaju. Prema toj analitičkoj shemi, pretpostavke koje određuju život (postojanje) jednog političkog sustava jesu:

prvo, da postoji stabilan i jasan skup institucija za kolektivno donošenje odluka, zajedno sa skupom pravila koja određuju odnose između i unutar institucija;

drugo, da građani i društvene skupine teže ostvarenju svojih preferencija (osobnih i grupnih interesa, htijenja i želja) kroz politički sustav, neposredno ili kroz posredničke organizacije kao što su interesne skupine ili političke stranke;

treće, da kolektivne odluke u političkom sustavu imaju značajan utjecaj na distribuciju ekonomskih resursa i alokaciju socijalnih i političkih vrijednosti kroz cijeli sustav;

četvrto, da postoji stabilna interakcija (*feedback*) političkih ishoda i novih zahtjeva koji se postavljaju pred sustav, tako da postoji protočnost i cirkulacija između zahtjeva, realizacije i novih zahtjeva i odluka.

Europska unija, po Hixu, zadovoljava sve kriterije postavljene za identifikaciju političkog sustava.

Prvo, Europska unija sastoji se od skupa institucija koje su se postupno gradile i usavršavale ne samo u tehničko-tehnološkom smislu već i u demokratskom legitimitetu (bez obzira na uvijek opravdanu kritiku demokratskog deficita nasuprot administrativnom suficitu institucija Europske unije, s izuzetkom Europskog parlamenta). Te su institucije stabilne utoliko što je njihov međusobni odnos uređen pravilima i praksom koji eliminiraju nasilje ili autoritativno odlučivanje na temelju sile, pravilima demokratske deliberacije i pregovaranja kao i regresivne reprezentacije u tijelima kao što su Europski parlament i u sustavu glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću Europske unije. Tako je *modus operandi* Europske unije višerazinsko pregovaranje s izrazitim naglaskom na pronalaženju konsenzusa kad god je to moguće, što je i osnaženo uvođenjem Europskog vijeća u institucionalnu kvadrilateralu (Europska komisija – Vijeće Europske unije – Europski parlament – Europski sud pravde) i njezinim širenjem na pentagonalu. Riječju, Europska je unija po svom načinu djelovanja istovremeno i jedan u svjetskim mjerilima uspješan mehanizam za mirno rješavanje sukoba i sporova među svojim članovima i institucijama. Kriterij “jasnoće” očituje se u transparentnosti i otvorenosti institucija kojemu ne-

ma uzora ni u jednom drugom političkom sustavu, a pravila koja određuju odnose između i unutar institucija su, unatoč debaklu Ustava za Europu 2004. godine, Lisabonskim ugovorom dobila svoju zaokruženu formulaciju koja Lisabonski ugovor čini *surogat-ustavom*.

Hix drži da je stupanj institucionalne stabilnosti i kompleksnosti (pod čime vjerojatno misli obuhvatnosti) daleko viši nego u bilo kojem drugom međunarodnom režimu. Institucije koje su nastale početkom pedesetih godina još u okviru Europske zajednice za ugljen i čelik (1952) postupno su širile i konsolidirale svoje ovlasti na način da u potpunosti ispunjavaju zadaće zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. Neprestane institucionalne reforme, koje su ugrađene takoreći *by default* u politički sustav Europske unije, proizvele su sofisticirana pravila i procedure koje jasno definiraju moći i ovlasti svih aktera u tome sustavu i smanjuju mogućnost veto-igrača na minimalnu razinu te stvorile mehanizme za prevladavanje mogućih institucionalnih konflikata i sporova. Štoviše, može se reći da u odnosu na bilo koji drugi politički sustav u svijetu Europska unija ima najformaliziraniji i najkompleksniji skup pravila i procedura za donošenje odluka.

Drugo, tijekom razvoja Europske unije sve veći broj skupina postavlja svoje zahtjeve tom sustavu. Naravno, najinstitucionaliziranije su one najjače skupine koje su sastavnice Europske unije, a to su nacionalne vlade i same države članice koje su najvažniji akteri-osnivači Europske unije. No osim njih sve veći broj skupina subnacionalnog značaja sudjeluje u procesu postavljanja zahtjeva Europskoj uniji: to su individualne korporacije i poslovne udruge, sindikati, političke stranke, ekološke udruge i udruge za zaštitu potrošača s cijelim spektrom nevladinih udruga koje čine bogato civilno društvo ne samo najkonsolidiranih demokratskih političara koje su osnivači EU-a već i zemalja "nove demokracije" koje su ušle u članstvo Europske unije tijekom petog proširenja 2004-2007. Njima valja pribrojiti i subnacionalne političke zajednice lokalne i regionalne samouprave, gradove, regije i euroregije, kao i brojne transnacionalne mreže koje objedinjuju sve te aktere. Što je najvažnije, nacionalne vlade nemaju monopol na političke zahtjeve koje postavljaju drugi akteri, tako da one ne mogu spriječiti konkurenciju koju osjećaju na vlastitoj koži, iako bi po samoj logici stvari akteri "niže vrijednosti" od samih država članica morali biti unaprijed hendikepirani. Tako su, primjerice, gradovi preko svojeg udruženja europskih gradova (mreža *Eurocity*) uspjeli unatoč volji država članica progurati, učinkovitom premosnicom, inicijativu za pokretanje programa urbanog razvoja, čime su jedno područje isključive kompetencije država članica uspješno progurali u agendu javnih politika Europske unije.

Treće, odluke koje donosi Europska unija kroz svoje redistributivne, ali i regulatorne mehanizme imaju značajan učinak na javne politike u državama članicama, počevši od regulacije tržišta, utvrđivanja standarda zaštite okoliša, razvoja malih i

srednjih poduzeća, industrijske politike, poljoprivredne politike i ribarstva, istraživanja i znanosti, međunarodne trgovine, zaštite potrošača, transporta, obrazovanja, javnog zdravstva, medija i kulture sve do vanjske i sigurnosne politike. Po nekim procjenama (Majone, 1996) gotovo 80 posto propisa koji uređuju proizvodnju, distribuciju i razmjenu dobara, usluga i kapitala na tržištima država članica proizvod su mehanizama političkog sustava Europske unije. Na zakonodavnom planu Europska unija proizvodi godišnje više od 100 zakona (pravnih propisa u obliku uredbi, direktiva i odluka), što je znatno više od produktivnosti konsolidiranih političkih sustava stare jezgre država članica. Zakoni Europske unije sastavni su dio domaćeg zakonodavstva i domaći sudovi sudjeluju u nadgledanju provođenja i sankcioniranju kršenja tih propisa. Programi i fondovi Europske unije, iako skromni u odnosu na nacionalnu javnu potrošnju, značajno utječu na jačanje autonomije gospodarskih aktera, a u ponekim su slučajevima pojedine države članice kroz kohezijska sredstva uspjele "isisati" iz fondova EU-a sredstva u visini čak do 5 posto bruto domaćeg proizvoda vlastite zemlje. Nadalje, regulatorna i monetarna politika EU-a ima jak indirektni utjecaj na distribuciju resursa i moći između pojedinaca, skupina i nacija u Europi. Na kraju, svjetska ekonomska kriza otvorila je vrata i proširenju ovlasti Europske unije u stvaranju mehanizama za prevladavanje financijskih kriza zemalja članica, što znači da će jednog dana i posljednja tvrđava nacionalnog egoizma, porezna politika, najvjerojatnije postati domena odlučivanja takvog političkog sustava.

Četvrto, politički proces koji se odvija u okviru političkog sustava EU-a postao je sastavni dio unutarnjopolitičke dinamike država članica. Kao najvidljiviji oblik funkcioniranja Europske unije kao političkog sustava Hix navodi kvartalne *summite*, tako da se u javnosti stvorila percepcija da EU djeluje pretežito kroz *summite*, slično kao i druge međunarodne organizacije. Stvarna bit političkog procesa leži, po Hixu, u interakciji u okviru i između institucija u Bruxellesu, između nacionalnih vlada i Bruxellesa, unutar raznih ministarskih odjela u nacionalnim vladama, u bilateralnim odnosima među vladama i između privatnih interesa i vladinih dužnosnika u Bruxellesu i na nacionalnoj razini. Za razliku od drugih međunarodnih organizacija "poslovi" Europske unije odvijaju se svakodnevno na raznim razinama.

Hix, međutim, propušta spomenuti broj *stakeholdersa*, dionika u takvom sustavu, koji sudjeluju u procesu donošenja odluka, po čemu je taj politički sustav vrlo dinamičan u svojim performansama i uključuje velik broj participanata. Ako se uzme u obzir da otprilike jedna trećina zaposlenika u nacionalnim administracijama sudjeluje u procesu pripreme i formulacije javnih politika Europske unije (uz administraciju Unije) kroz komitološki sustav i druge oblike javnih konzultacija, onda se ukupan broj sudionika involviranih u procese odlučivanja (kroz razne faze *policy-ciklusa*: pripreme, analize, formulacije, konzultacije i sl.) penje na oko 15 milijuna

ljudi. Korisnici programa i fondova EU-a koji postavljaju zahtjeve Europskoj uniji, od nacionalnih vlada do individualnih poduzetnika, također su brojni i zahtjevni, organizirani u mreže privatnih interesa ili kroz kanale komuniciranja nacionalnih vlada. Tržište projekata i programa Europske unije na kojemu se plasiraju sredstva iz fondova EU-a vrlo je dinamično i njegovi su akteri postupno, metodama *policy-učenja* usvojili i razvili proaktivan stav u odnosu na lobiranje institucija i aktera političkog sustava EU-a radi realizacije svojih interesa.

8. Modeli demokracije u Europskoj uniji

Politički je sustav Europske unije, kako vidimo, decentraliziran i u stanovitoj mjeri čak i atomiziran, a temelji se na dragovoljno preuzetoj obvezi na suradnju ne samo njegovih konstitutivnih jedinica, država-nacija, već i građana, čija se participacija stalno povećava i proširuje. U takvom političkom sustavu isprepleću se razni modeli demokracije:

- jedinstveno tržište djeluje prema načelima *liberalne demokracije* utemeljene na slobodnom tržištu kapitala, rada, roba i usluga;

- pojedine institucije utemeljene su na modelu *reprezentativne demokracije*, kao što je to Europski parlament;

- Europska komisija funkcionira po modelu *deliberativne demokracije*, jer je njezin *modus operandi* pregovaranje s namjerom ostvarenja konsenzusa, pri čemu je jedina prisila – nenasilna prisila boljeg argumenta; prisegom da u svojem radu neće zastupati interese zemlje koja ih je predložila članovi Komisije, europski povjerenici, obvezuju se da neće biti vezani autoritetom države članice iz koje potječu, a poslovnikom o radu preuzimaju obvezu da će se osjećati vezani rezultatima deliberacije, pri čemu se svi sudionici smatraju formalno jednakima i odgovaraju kolektivno (u slučaju opoziva jednog povjerenika, cijela komisija daje ostavku, kako se i dogodilo 1999. godine);

- akteri u takvom složenom političkom sustavu djeluju po modelu *participativne demokracije*, jer i kao državljani zemalja članica, javni službenici nacionalnih administracija, i kao građani koji djeluju kroz institucije civilnog društva, sudjeluju u procesu donošenja odluka o javnim politikama;

- konačno, Lisabonskim ugovorom koji je stupio na snagu u prosincu 2009. godine razvija se model *neposredne demokracije* kroz oblik građanske inicijative za donošenje zakona (pravnih akata) Unije i kroz konzultacije građana o prijedlozima odluka koje se donose na razini Europske unije (tzv. *građanska inicijativa* – milijun građana iz “značajnog broja država članica” po Lisabonskom ugovoru; a kasnije je Europska komisija predložila da taj “značajan broj” bude 9, dakle jedna trećina ukupnog broja država članica);

– impostacija cijelog sustava da odluke donosi u što je moguće većem broju slučajeva na temelju konsenzusa, izbjegavajući konflikte i rascjepe, govori u prilog afirmaciji i modelu *konsenzusne demokracije*, koju karakterizira primjena konsenzusnog modela odlučivanja u zakonodavnom procesu. Obilježje je takvog modela struktura odlučivanja koja uključuje i uzima u obzir širok dijapazon interesa i preferencija, nasuprot sustavima u kojima interese i preferencije manjine može, potencijalno, ignorirati većina koja je pobijedila na izborima. Konsenzusnu demokraciju obilježuje i povećana participacija građana u procesu odlučivanja kroz razne forme, a razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije djeluje kao facilitator takvog sustava;

– politički sustav Europske unije posjeduje i mnoga obilježja *konsocijacijske demokracije*, kao zajednica u kojoj postoje velike unutarnje podjele po etničkim, jezičnim i religijskim kriterijima pripadnosti. Pa ipak, unatoč podjelama i rascjepima (koji bi, kad ne bi bilo takvog sustava koji djeluje kao mehanizam rješavanja sukoba mirnim putem, doveli i do ratova, kao što se to uostalom dogodilo dva puta tijekom dvadesetog stoljeća) uspijeva ostati stabilan i učinkovit (posebice u sferi tzv. “niske politike”, tj. u proizvodnji javnih politika), zahvaljujući stalnim konzultacijama elita svake od tih rascijepljenih skupina – država-nacija. Sastavni element takvog modela konsocijacijske demokracije jest *korporativna demokracija*, koja omogućuje i olakšava institucionalnu participaciju organiziranih interesnih grupa u političkim procesima. Demokratski korporativizam ohrabruje partnerski pristup rješavanju problema na specifičnim područjima javnih politika.

Primijenimo li i na politički sustav Europske unije kriterije za koje Arendt Lijphart drži da obilježuju konsocijacijske demokracije, onda ćemo vidjeti da Europska unija zadovoljava te kriterije:

prvo, *vlada u obliku velike koalicije*; Europska komisija (institucija koju mnogi politolozi poistovjećuju s nacionalnom vladom) djeluje po načelima velike koalicije, jer njezini članovi dolaze iz država članica uglavnom po kriteriju kakva je vlada na vlasti, odnosno koja je politička stranka (opcija) na vlasti, što proizvodi mješovit sastav povjerenika koji ne bi mogao raditi ni funkcionirati da Europska komisija ne djeluje po načelima velike koalicije. Po načelu velike koalicije izabire se i predsjednik Europskog parlamenta, na kojem se mjestu konsenzualno izmjenjuju predstavnici dviju najvećih europskih stranaka, Europske pučke stranke i Partije europskih socijalista;

drugo, *ograničenje uzajamnog veta*, pri čemu uzajamnost podrazumijeva da će manjina vrlo rijetko blokirati većinu, koja se uostalom i ne formira po stranačkom kriteriju;

treće, *proporcionalnost*, koja se očituje u proporcionalnom sastavu zastupnika u Europskom parlamentu po nacionalnom ključu, uz primjenu načela degresivne

reprezentacije u korist manjih i srednjih država članica, ali i proporcionalnosti za-
pošljavanja u administraciji Europske unije;

četrto, *autonomija segmenata*, što je činjenica zbog toga što države članice
nisu prenijele sve ovlasti na Europsku uniju, već su zadržale sve bitne prerogative
suverenosti uz “udruživanje” jednog dijela suverenosti (*pooled sovereignty*);

konačno, politički sustav Europske unije razvio je i poseban model *naddržavne
demokracije (supranational democracy)*, koju teoretičari demokracije obično za-
postavljaju. Ugovorom iz Rima 1957. uveden je u Europsku ekonomsku zajednicu
sustav odlučivanja kvalificiranom većinom, koji se postupno razvio u sofisticirani
sustav glasovanja u Vijeću ministara (kao i u COREPERU, stalnom odboru Vijeća
ministara za pripremu odluka Vijeća europske unije) i u upravljačkim i regulator-
nim odborima Europske komisije, dakle u jednom dijelu komitološkog sustava. Taj
sustav glasovanja alocira količinu glasova bitnih za odlučivanje državama članica-
ma prema broju stanovnika, ali primjenjujući načelo *degresivne proporcionalnosti*,
što znači da je taj sustav uspostavljen u korist malih zemalja. Tako svaka zemlja ima
određen broj glasova, počevši od najveće, Njemačke, koja ima 29 glasova, preko
Hrvatske koja će imati 7 glasova, sve do najmanje zemlje, Malte, koja ima 3 glasa
po takvom sustavu. Očita je disproporcija između veličine zemlje i broja glasova:
Njemačka s 29 glasova ima populaciju od 82 milijuna stanovnika, dok najmanja,
Malta, ima 410.000 stanovnika. Po načelu jednostavne proporcionalnosti u jednoj
federalnoj *politeji* Njemačka bi morala imati 200 puta više glasova od Malte, a u
praksi ima samo 10 puta više glasova. To daje Malti i drugim malim i srednjim
zemljama veću jačinu i težinu, jer je taj sustav odlučivanja dizajniran tako da velike
zemlje ne mogu nadglasati male, kao što ni male ne mogu nadglasati velike, već su
koalicije koje se uspostavljaju vrlo mobilne i dinamične.

Proces europske integracije proizveo je jedan novi, izuzetno složen politički
sustav. Taj sustav koegzistira s komponentama tog sustava, koje mogu imati – i če-
sto imaju – različita obilježja. Iako je liberalna demokracija zajednička vrijednost i
Europske unije i država članica, stupnjevi demokracije bitno se razlikuju od zemlje
do zemlje. Prema jednoj tipologiji, u okviru Europske unije koegzistiraju tri tipa
političkih sustava: *etatistički politički sustavi*, s naglašenom centralnom ulogom dr-
žave odnosno centraliziranom strukturom vlasti s koncentracijom birokratske vlasti
na vrhu političke piramide, s jakom izvršnom vlasti; *pluralistički politički sustavi*
s većinskim ili fragmentiranim pluralizmom i, treće, *korporativni demokratski su-
stavi* s naglašenom demokratskom konsocijacijom (Hancock, 2002). Jednako tako
u različitim političkim sustavima država članica mogu se prepoznati neki od prije
nabrojanih modela demokracije. Politički sustav Europske unije pokazao je da mo-
že funkcionirati unatoč velikim razlikama u svojim glavnim komponentama, drža-
vama članicama, što je još jedno od njegovih obilježja – fleksibilnost i otvorenost

prema svojim komponentama, svojevrsna koegzistencija tipova političkih sustava i modela demokracije koja ne utječe bitno na konačni ishod javnih politika, već eventualno djeluje kao pritisak za pronalaženje optimalnih načina funkcioniranja tog sustava, što se vidi u periodičnom reformiranju tog sustava po načelu koje je definirao još prvi predsjednik Europske komisije Walter Hallstein, po modelu bicikla – ako ga stalno ne voziš, padaš zajedno s njime (Loth, Wallace i Wessels, 1998). Opetovano preispitivanje *modus operandi* tog sustava ugrađeno je u same temelje tog sustava, čemu poseban doprinos daju epistemičke zajednice koje igraju značajnu ulogu aktera u tom sustavu. Sustav se obnavlja stalnom reformom (Ilić-Gasmi, 2004), za razliku od komponenata – nacionalnih političkih sustava koji se samoreformiraju isključivo pred prijetnjama gubitka vlasti (npr. promjene izbornog sustava, uvođenje novih institucija i procedura i, općenito govoreći, izgradnja i unapređenje demokracije). Za razliku od političkih sustava država članica čija je unutarnja ravnoteža determinirana ravnotežom moći postignutom izbornim procesom, Europska unija reformira se na vlastitu inicijativu, što znači na inicijativu svojih komponenata druge razine valencije (institucija i aktera koji nisu države članice), uz naknadnu suglasnost ili priznanje *fait-accomplia* od strane država članica koje često takve reforme ne bi mogle provesti u svojem dvorištu. Uslijed toga takav je politički sustav ne samo fleksibilan, dinamičan, otvoren vanjskim utjecajima i inicijativama već je i u stalnom pokretu koji više sličí nekoj permanentnoj samorevoluciji. S druge strane, na taj način opet taj naddržavni politički sustav uspijeva korespondirati sa svojim raznorodnim komponentama – državama članicama, jer se tenzije izazvane konzerviranjem odnosa moći mogu razriješiti na naddržavnoj razini reformom i predstavljaju pogodan ventil za unutarnje napetosti u državama članicama. Naravno, to bi obilježje političkog sustava Europske unije valjalo sagledati i u njegovu negativnom učinku, kada se ta “samoreforma” Europske unije javlja kao alibi za nepoduzimanje nacionalne reforme politike i za konzerviranje *statusa quo* političke moći, no to je druga razina diskursa kojom se ovoga puta nećemo baviti.

9. Epilog: EU kao složena zajednica s mnogo lica

Na kraju, u zaključku ove rasprave možemo samo navesti da ovom analizom inicijalna dvojba nije prevladana u korist jedne monističke interpretacije “prirode zvižeri”. Naprotiv, samo jedna kompozitna, pluralistička interpretacija biti Europske unije kao političkog *mixtum compositum* može korespondirati s bogatstvom prakse koja se razvija u okviru Europske unije kao jedinstvenog političkog laboratorija. Holistički pristup koji je korolar sistemskom pristupu mora nužno voditi računa o različitim teorijskim modelima tumačenja politeje koja je nastala kao proizvod europske integracije. Prikazali smo ovdje argumente u prilog i protiv svake od važćih i aktualnih interpretacija i pritom nam se čini da nijednu od njih ne treba olako odbaciti i zanemariti, već ih treba uklopiti u jedan novi način kompozitne teorijske

konceptualizacije Europske unije, a to je možda najveći zadatak i izazov za politologiju: valja napustiti parcijalne paradigme teorije međunarodnih odnosa, klasične političke teorije (kada je riječ o identifikaciji s državom, bilo s naddržavom ili superdržavom), kao i komparativne politike, te u interakciji parcijalnih spoznaja sektorskih pristupa potražiti jednu sintezu, koja nas opet vodi na sam početak nominalističke dileme: što je to, zapravo, Europska unija?

Jasno je da je Europska unija, za razliku od velikih utopija i distopija dvadesetog stoljeća, s jedne strane nastala kao rezultat jedne vrste korak-po-korak inženjeringa koji ipak nije potpuno suprotstavljen utopijskom inženjeringu (kao kod Poppera), a s druge strane kao rezultat funkcionalističkog odgovora na konkretne potrebe globalizacije svijeta nakon Drugog svjetskog rata. Rezultat je toga niz kompromisa u konstruiranju političke zajednice, koju nije lako sabiti u Prokrustovu postelju definicija, shematiziranih koncepcija i etabliranih kategorija. Metoda korak-po-korak dopušta ponavljanje eksperimenata i neprestano reformiranje prvobitnih institucionalnih aranžmana, što može dovesti, kako opet kaže Popper, do sretne situacije u kojoj političari počinju paziti na vlastite greške, što bi značilo uvođenje znanstvene metode u politiku, jer je čitava tajna znanstvene metode spremnost da se uči na greškama.

Utoliko je i Europska unija plodno tlo za testiranje raznih hipoteza i teorija različite provenijencije, a koje opet nalaze svoj integrativni moment u politologiji, još preciznije – u politologiji Europske unije.

LITERATURA

- Almond, G. A./Powell, B. G., 1966: *Comparative Politics*, Little Brown, Boston.
- Bache, Ian/George, Stephen, 2006: *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Bale, Tim, 2005: *European Politics: A Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar, 2006: *Kozmopolitska Europa: društvo i politika u drugoj moderniji*, Školska knjiga, Zagreb.
- Birnbaum, Pierre/Badie, Bertrand, 1983: *The Sociology of the State*, University of Chicago Press, Chicago.
- Bogdanor, Vernon, 1987: *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Blackwell, Oxford.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas, 2010: Governance Without a State – Can it Work?, *Regulation and Governance* (4) 2: 1-22.

- Caporaso, James, 1998: The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, *Journal of Common Market Studies* (34) 1: 29-52.
- Cini, Michelle, 2007: *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Dinan, Desmond, 1999: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, The Macmillan Press, Basingstoke – London.
- Donald Hancock, M., 2002: *Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Easton, David, 1965: *A System Analysis of Political Life*, Wiley, New York.
- Emery, Fred E., 1969: *Systems Thinking*, Penguin, Harmondsworth.
- Forsyth, Murray Greensmith, 1996: *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, Leicester.
- Grubiša, Damir, 2007: Political Axiology of the European Union, u: Ilišin, Vlasta (ur.), *Croatian Youth and European Integration*, Institut za društvena istraživanja, Zagreb, str. 33-64.
- Grubiša, Damir, 2010: Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, *Politička misao* (47) 4: 185-209.
- Harkin, James, 2006: Big Idea: the European Empire, *The Guardian*, 27th May, str. 36.
- Held, David, 1996: *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Hix, Simon, 2005: *The Political System of the European Union*, Palgrave, London.
- Hix, Simon, 2007: The European Union as Polity (I), u: Joergensen, Knud Erik; Pollack, Mark A.; Rosamond, Ben (urednici), *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, str. 141-158.
- Ilić-Gasmi, Gordana, 2004: *Reforme Europske unije – Institucionalni aspekti*, IGP Prometej, Beograd.
- Ipsen, Hans-Peter, 1972: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Mohr, Tübingen.
- Ipsen, Hans-Peter, 1987: Europäische Verfassung – Nationale Verfassung, *Europarecht*, 22: 195-213.
- Jachtenfuchs, Markus, 2007: The European Union as Polity (II), u: Joergensen, Knud Erik; Pollack, Mark A.; Rosamond, Ben (urednici), *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, str. 159-174.
- Kohler-Koch, Beate, 1999: The Evolution and Transformation of European Governance, u: Kohler-Koch, Beate; Eising, Rudolf (urednici), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London.
- Loth, Wilfried/Wallace, William/Wessels, Wolfgang, 1998: *Walter Hallstein: the Forgotten European?*, St. Martin's Press, New York.
- Magnette, Paul, 2003: *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Pô, Paris.
- Majone, Giandomenico, 1996: *Regulating Europe*, Routledge, London.

- McCormick, John, 2004: *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press.
- McCormick, John, 2005: *Understanding the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca.
- Morgan, Roger, 2006: Europe as Empire, *Foreign Affairs* (34) 2: 145-147.
- Nugent, Neill, 2006: *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Opperman, Thomas, 1977: Die Europäische Gemeinschaft als parastaatliche Superstruktur, u: Ströter, Ralf; Thieme, Werner, *Hamburg, Deutschland, Europa*, J.C.B. Mohr, Tübingen, str. 685-699.
- Popper, Karl R., 1998: *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Pravni centar – Fond Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo.
- Prokopijević, Miroslav, 2009: *Evropska unija: uvod*, JP Službeni glasnik, Beograd.
- Quermonne, Jean-Louis, 2005: *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris.
- Rosamond, Ben, 2007: The Political Science of European Integration, u: Joergensen, Knud Erik; Pollack, Mark A.; Rosamond, Ben, *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, str. 7-30.
- Schmitter, Philippe, 2000: *How to Democratize the European Union.... And Why Bother?*, Rowman and Littlefield, Boulder.
- Siedentop, Larry, 2000: *Democracy in Europe*, Penguin, London.
- Urbani, Giuliano, 2006: *L'analisi del sistema politico*, Il Mulino, Bologna.
- Wessels, Wolfgang, 2007: *Das Politische System der Europäischen Union*, Vs Verlag, Wiesbaden.
- Zielonka, Jan, 2006: *Europe as Empire; The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Zuleeg, Manfred, 1984: Die Europäische Gemeinschaft als Integrationsverband, u: Börner, Bodo/Jahrreiss, Hermann/Stern, Klaus (urednici), *Einigkeit und Recht und Freiheit*, Carl Heymanns Verlag, Köln, str. 289-303.

Damir Grubiša

POLITICAL-SCIENCE DILEMMAS REGARDING
THE EUROPEAN UNION: IN SEARCH OF A DEFINITION

Summary

This paper discusses the dilemmas regarding the nature of the European Union in contemporary political science and in the field of European Studies as a multidisciplinary and interdisciplinary field. The first part focuses on the evolution of the European Union from the original European Coal and Steel Community, via the European Economic Community, to its growth into a political union. The Maastricht Treaty, which lay the foundations of the European Union as a political union of its member states, instigated a debate on the actual nature of this supranational union as political construct. Consequently, the author analyses the various characteristics of the European Union, which is manifest in various forms, and asserts that it has some “state-like features” and some “organisation-like features”, which are characteristic of international organizations. In the approach to the European Union as a supra-state community, some essential traits of both federation and confederation are simultaneously manifest, corresponding to two tendencies in the development of the European Union as a super-state. Moreover, there is the conception of the European Union as an empire. Finally, this paper specifies the tasks of present-day political science and the need to find a new heuristic instrument, which, according to the author, can be found in the conception of the political system that was introduced in political science (comparative politics) by Gabriel Almond and David Easton. Such an approach, which is nowadays further developed by Jean-Pierre Quermonne, Wolfgang Wessels and Simon Hix, is additionally strengthened by the fact that various models of democratic practice are being incorporated in the European Union in opposition to the basic, legitimacy-related democratic deficit, models which confirm the possible conclusion regarding a European Union as a complex community with many faces.

Keywords: European Union, super-state, state-like features, organisation-like features, supra-state federation, confederation, empire, political system of the European Union, political community *sui generis*

Kontakt: **Damir Grubiša**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: dgrubisa@fpzg.hr