

Pregledni članak

Primljeno u uredništvo: 18. ožujka 2009.

Prihvaćeno za tisak: 13. travnja 2009.

UDK: 327.39(4-67 EU)

Politički identitet Europske unije. Povratak političkog?

SENKA BURIĆ,* TIHOMIR CIPEK**

Sažetak

U tekstu se nastoji pokazati da je oblikovanje europskog političkog identiteta uvjet demokratskog legitimiteta Europske unije. U tu svrhu prikazane su rasprave o ustavu EU i demokratskom deficitu europskih političkih institucija koje ukazuju na mogućnost formiranja posebne sfere političkog, a time potencijalno i na mogućnost oblikovanja europskog političkog identiteta. Istaknut je niz institucionalnih rješenja, od ideje o većoj transparentnosti postojećih institucija, preko jačanja zaštite prava europskih subjekata, do jačanja deliberacije, politizacije europskog građanstva i stvaranja civilnog društva, pomoću kojih se nastoji izgraditi politički identitet EU. Zaključeno je da je oblikovanje europskog političkog identiteta utemeljeno na neprekidnom procesu pregovaranja europskih političkih subjekata te da se radi o otvorenom projektu.

Ključne riječi: politički identitet, legitimitet, europski demos, Europska unija

Suvremeni svijet, kojeg više nego ikad obilježavaju procesi globalizacije i intenzivne interakcije među pripadnicima različitih naroda i kultura, intenziviranje kompleksnosti društvenog života, kao i slabljenje tradicionalnih oblika pripadnosti sve više je obilježeno važnošću pitanja kolektivnih identiteta. Ovaj fenomen imao je značajno mjesto tijekom proteklih godina i u

*

Mr. sc. Senka Burić, diplomat, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH, Trg N. Š. Zrinskog 7-8, Zagreb; e-mail: senka.buric@mvpei.hr

**

Dr. sc. Tihomir Cipek, izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: tcipek@fpzg.hr

brojnim raspravama vezanim uz proces ujedinjena Europe. Taj interes će, po našem mišljenju, i dalje zauzimati jedno od središnjih mjesta u promišljanju zajedničke europske budućnosti budući da se proces ujedinjenja Europe i dalje razvija. Sve se više nacionalnih kompetencija prebacuje na europsku razinu. Osim zajedničkog unutarnjeg tržišta, harmoniziran je i pravni sustav, a uvedena je i zajednička europska valuta. Naime očito je da je, usprkos jačanju integracija na političkoj, gospodarskoj i pravnoj osnovi, interes građana za sudjelovanjem u politici na razini Europske unije ostao mali. Sudjelovanje ispod 50% na izborima za Europski parlament indikator je za to da Europa u svijesti građana još uvijek ima podređenu ulogu. To je posebice zamjetno kod građana novih zemalja članica koji na europskim izborima sudjeluju manje od građana "starih" država članica. Tako se čini da je Europska unija došla u situaciju u kojoj se funkcionalna integracija koju provode nacionalne političke elite mimo jasnog odobrenja njihovih građana suočava s ozbiljnim poteškoćama. Postavlja se pitanje: da li je za stabilnost i funkcioniranje političkih institucija Europske unije kod njenih građana potrebno izgraditi europski identitet i na kojim osnovama? U ovom tekstu ćemo nastojati prikazati teorije političkog identiteta koji su nastojale odgovoriti na postavljeno pitanje. U tu svrhu najprije ćemo definirati politički identitet, a zatim prikazati modele njegovog oblikovanja.

Odmah treba naglasiti da nema dvojbi oko toga da li problem europskog identiteta postoji. Može se reći da je opće prihvaćen stav da se od formiranja Europske unije "po prvi put postavlja pitanje u modernoj povijesti čovječanstva, da li miroljubivo i dragovoljno ujedinjenje naroda uz pravo na samoodređenje i pod pokroviteljstvom političke suprarazine može proizvesti stabilan osjećaj jedinstva, a da kao davatelji identiteta ne dominiraju neprijateljstva ili etnička razgraničenja" (Walkenhorst, 1999, 20). Važnost pitanja europskog identiteta naglašava i njemački politolog Thomas Meyer, koji tvrdi da je opstanak svake političke zajednice, a time i Europske unije ugrožen ako se kod njenih građana ne razvije osjećaj uzajamne pripadnosti, trajni "*mi-osjećaj*". Prema njegovom mišljenju politička zajednica dobiva legitimitet tek onda kada njeni građani i politički pripadaju skupa, dakle kada žele biti članovi iste političke zajednice i u tom smislu stvaraju obvezujući politički identitet (Meyer, 2004, 8-9). Navedeno podrazumijeva da je i u procesu izgradnje Europske unije kao političke zajednice, daljnja efikasnost toga procesa moguća tek onda ukoliko će se kod građana EU formirati i europski identitet (Cipek, 2004). Naime, očito je da već i samo traganje za europskim identitetom, sugerira da postoji osjećaj nedostatka legitimiteta europske politike što onda ima negativne učinke na lojalnost europskih građana toj zajednici, na koje se mora odgovoriti ponajprije jačanjem europskoga identiteta (Vrcan, 2005). Isto je tako jasno da se europski identitet može pokušati izgraditi isključivo na političkoj razini. Riječ je o političkom identitetu, dakle onom, koji se sastoji od uvjerenja neke osobe ili grupe osoba koja se tiču njenog članstva u političkoj zajednici. Politički identitet izražava vezu neke individue s određenom grupom ljudi koja se

odvija preko jezika, obrazovanja, socijalizacije, i jasno definiranog legalnog statusa koji određuje legalna prava i obaveze članova ove grupe (Stupar, 1996). Pod identitetom ovdje podrazumijevamo spremnost grupe ljudi da budu lojalni autoritetu koji donosi kolektivne odluke u toj grupi, odnosno, veliku vjerojatnost da će ljudi postupati i donositi odluke kao članovi zajednice u skladu sa nekom zajedničkom idejom općeg dobra. Radi se o *afektivno-voljnoj* dimenziji izražavanja stavova grupe ljudi koji sebe vide kao članove jedne iste zajednice kojoj su lojalni. Ali se ne radi o kulturnom identitetu, jer europske narode karakterizira raznolikost običaja i jezika (Mayer, Palmowski, 2004).

U središtu našeg interesa je stoga mogućnost oblikovanja političkog identiteta. Ne tvrdimo da Europska unija treba postati nova nacija država ili federacija država, nego ističemo da se slažemo s tvrdnjom, da "ako europski građani žele imati političku uniju, taj cilj neće ostvariti ako ne razviju i poseban politički identitet mimo političkog identiteta nacionalnih država koje se nalaze u temeljima Europske unije i koji se i danas kod mnogih autora smatra najvišim oblikom političkog identiteta" (Knežević, 2007, 159). Stoga je pitanje formiranja europskog identiteta usko povezano s pitanjem legitimiteta EU, a samim tim i s funkcioniranjem njezinih političkih institucija (Knežević, 2007). U analizi polazimo od teze da je identitet skup kvalitativnih elemenata na temelju kojih neka grupa uživa priznanje drugih. Politički identitet omogućuje građanima da dijele zajedničke vrijednosti, načela i interpretacije u kojima nalaze dovoljno smisla i dovoljne razloge da ostanu skupa i zajedno s drugima oblikuju budući život političke zajednice (Henry, 2006). U definiciji političkog identiteta talijanskog politologa Ceruttija ključni je pojam priznavanje, čime se ističe refleksivni karakter političkog identiteta kao procesa koji je otvoren za promjene i redefiniciju. I to usprkos tome što se politički identitet ne sastoji isključivo od institucionalno-normativnih elemenata, nego od svih onih aspekata – normativnih, povijesnih, jezično-komunikacijskih – našeg zajedničkog života u kojima se prepoznajemo kao pripadnici nekog političkog tijela i zbog kojih imamo dovoljno razloga da ostanemo u njemu, odnosno onih aspekata koji daju smisao društvu i osobito našem udruživanju u političko društvo (Cerutti, 2006, 37). Ukratko, ako se želi formirati politički identitet treba doći do preklapanja normativnog i društveno psihološkog identiteta (Knežević, 2007, 152).

Teorije političkog identiteta se dakle uglavnom slažu da je politički identitet u demokracijama direktno povezan s legitimitetom političkog poretka, a to znači da je politički sustav nužno upućen na potvrđivanje od strane građana. Stoga je jasno da je stabilnost i djelotvornost sustava ugrožena, ako se s njime i njegovim vrijednostima ne identificira većina građana. Od tuda proizlazi da je politički identitet, u kojem se konstituira narod kao *demos*, uvjet demokratskog legitimiteta. Dakle, dok je kulturni identitet oblik identifikacije s kolektivnim načinom života, kognitivnim orijentacijama i vrijednostima u kojima se individue uzajamno prepoznaju i potvrđuju, čija je

izgradnja trajniji i nesvjesni proces, u slučaju političkog identiteta radi se o *samostalnoj odluci* individue ili kolektiva, koji pripadnost nekom političkom sistemu razvijaju temeljem pozitivnog stava prema političkim vrijednostima sistema. Tamo gdje su ljudi suglasni da žive skupa pod zajedničkim političkim institucijama, suglasni oko smisla i pravaca projekta političke zajednice, ispunjene su pretpostavke za nastanak političkog identiteta.

Postoje li takve pretpostavke na razini Europske unije i koji su uvjeti za stvaranje europskog političkog identiteta? U odgovoru na prethodno pitanje u političkoj teoriji se navodi da se za formiranje europskog političkog identiteta trebaju ispuniti sljedeći uvjeti. Prvi je institucionaliziranje suverene vlasti koja donosi odluke na razini Europske unije, što je već duže vrijeme ispunjeno. Druga pretpostavka je stvaranje političke javnosti koja se seže dokud i politička zajednica. Jer tek u kontinuiranoj otvorenoj komunikaciji nastaje politička svijest koju zovemo politički identitet. Realnost u Europi je daleko od toga da bi se u svijesti građana legitimirala kao *res publica* kao zajednička javna stvar. Treća pretpostavka je politiziranje europske politike, svojevrstan povratak politici, dakle, "politiziranje politike" (Meyer, 2004, 64). Ono bi omogućilo transparentnost procesa nastanka odluka, postojanja alternative i prepoznavanja mogućnosti utjecaja koji se građanima u tom procesu nalaze na raspolaganju. Ovaj nam uvjet izgleda najvažniji, a kao pretpostavku ima uspostavljanje europskog civilnog društva i vještu političku komunikaciju. Naime, sve dok građani ne znaju o čemu se odlučuje i kako se donose političke odluke, koja je važnost tih odluka za njihove živote, ne može se očekivati njihov trajniji interes za politiku niti identifikacija s onim što bi trebalo biti zajedničko.

Kako uspostavljanje političkog i na razini EU smatramo najznačajnijim za formiranje europskog političkog identiteta pozornost ćemo usmjeriti na analizu razvoja institucionalnih uvjeta, prvenstveno na rasprave o ustavu EU i demokratskom deficitu njenih političkih institucija. Naravno svjesni smo da politički identitet nije isključivo institucionalno-normativni, a ni samo društveno-psihološki. No, u ovom tekstu orijentirani smo na prikaz njegovih normativno-institucionalnih pretpostavki. Dakle smatramo da je nastavak izgradnje europskih političkih institucija njezino institucionalno ustrojstvo, temeljna pretpostavka formiranja europskog političkog identiteta. "Identitet nije tek preduvjet da bismo političke zajednice doživljavali kao legitimne, već je on posljedica institucionalnog života u toj zajednici" (Knežević, 2007, 159). U tom smislu okolnosti i nisu loše jer je proces institucionalizacije politike na razni EU već daleko odmakao. Postoji Europski parlament, kojeg građani izravno biraju, Vijeće EU, koje zastupa pojedine države, i Europska komisija koja nastoji zaštititi interese EU u cjelini. No, u pogledu njihove funkcije stvaranja europskog političkog identiteta nužno je da kod građana postoji jasno osviještena veza između političkih odluka ovih institucija i njihovog utjecaja na svakodnevni život građana EU. U protivnom ne dolazi niti do aktivnog sudjelovanja građana u političkim procesima, niti se može govoriti o političkom osjećaju pripadnosti u skladu s političkim identitetom.

Kako smo već naglasili izgradnja političkih institucija jedna je, prema našem mišljenju, od najvažnijih komponenti za oblikovanje europskog političkog identiteta. U pogledu njihove funkcije stvaranja identiteta nužno je da postoji jasan odnos političkih odluka ovih institucija i njihov utjecaj na svakodnevni život građana Europske unije. U protivnom ne dolazi niti do aktivnog sudjelovanja građana u političkim procesima niti se može govoriti o političkom osjećaju pripadnosti u skladu s političkim identitetom. Tijela Europske unije mogu pomoći u gradnji identiteta EU – posebice Europski parlament kroz svoju demokratsku legitimaciju i Europska komisija svojom orijentacijom na metanacionalne interese. Ove institucije predstavljaju vezni element između građana Unije raznih nacionalnosti. U aktualnoj raspravi o budućnosti europskog identiteta nameću se pitanja: kako motivirati participaciju građana, kako kreirati legitimitet Unije kod građana? "Institucionalni dizajneri zaključuju da se povjerenje građana u EU nedvojbeno stječe preko nacionalnih parlamenata, odnosno parlamenata država članica, koji su prema definiciji iskaz narodnoga suvereniteta i odraz političke volje građana" (Cipek, 2007, 852). Budući da smatraju da je glavni problem činjenica da nacionalni parlamenti nemaju ovlasti u poslovima EU, rješenje vide ne u "denacionalizaciji" Europskog parlamenta, nego prije svega u "europeizaciji" parlamenata država članica, koji bi trebali preuzeti dio zakonodavnih vezenih uz procese europskih integracija i na taj se način afirmirati kao jedini "pravi kontrolori europskih politika svojih vlada" (Cipek, 2007, 853). Važni akteri procesa stvaranja političkog europskog identiteta su i nacionalne vlade, jer su one te koje donose odluke o procesu ujedinjenja, koji je u središtu političkog procesa u Europi. Nacionalne vlade djeluju preko Vijeća ministara EU, institucije koja je središte političkog odlučivanja i koja donosi ključne odluke vezane uz proces integracija, a sukladno tomu i formiranje europskog identiteta. Europa se dakle može integrirati jedino politički, putem zajedničkih prava i dužnosti europskih građana, pa europski politički identitet zahtijeva skup liberalnih, demokratskih i socijalnih prava, koja bi postala značajna u oblikovanju života članova zajednice, tj. cjelovit pojam europskog građanstva (Schmidtke, 1998). Time bi etnički identiteti došli u drugi plan, no za to je upravo ključna konkretizacija građanskih prava u praktičnom životu, u čemu bi vodeću ulogu trebala imati aktivna judikatura Europskog suda pravde u Luksemburgu. Na nju su poseban naglasak stavili Mayer i Palmowski (Mayer, Palmowski, 2004) koji također smatraju da se najjači identitet može izgraditi putem europskog prava i djelovanja europskih institucija. Tako je još od 1960-ih godina Europski sud pravde utjecao na živote građana, počevši od njegovih presuda u ključnim slučajevima poput *van Gend en Loos*-a iz 1963. i *Coste* iz 1964.¹ Presude ECJ-a, kao i uredbe i direktive Komisije, koje uspostavljaju zajedničke vrijednosti također su u funkciji izgradnje europskog identiteta (Petković, 2007).

1

Case 26/62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen i Case 6/64, Flaminio Costa v. ENEL kojima su uspostavljeni načelo izravnog učinka i supremacije europskog prava nad nacionalnim (Craig i de Búrca, 2003.: 182-185, 277-279).

U definiranju europskih vrijednosti i europskog identiteta presudnu je ulogu trebao imati Ustav EU. S tim u vezi često se postavljalo pitanje treba li Unija uopće imati ustav? Pitanje se postavlja s obzirom na činjenicu da je ustav pravni temelj države, a EU nije država. Međutim opća je suglasnost među svim strukturama bila da EU treba ustav. Koja bi bila zadaća ustava? Naposljetku se većina teoretičara složila da bi Ustav doprinio etabliranju zajedničke političke kulture u Europi te time u velikoj mjeri i izgradnji europskog političkog identiteta jer bi univerzalnost temeljnih vrijednosti mogla biti odlučujući princip davanja identiteta. No, znamo što se dogodilo s planovima za europski Ustav. Ustavni ugovor koji je davao veća prava europskim građanima i poboljšavao njezino institucionalno uređenje nije prošao ispit kada se za mišljenje konačno pitao europski "demos". Dogodilo se upravo suprotno od onoga što su zagovornici izgradnje europskog političkog identiteta očekivali i priželjkivali. Na referendumu o ustavnom ugovoru za EU u Francuskoj je 29. svibnja 2005. godine izišlo 69% građana, od čega je 55% glasovalo *protiv* a 45% glasovalo *za*. Nedugo zatim, na referendumu u Nizozemskoj 1. lipnja 2005. godine izišlo je 63% građana, od čega je čak 62% bilo *protiv*, a samo 38% *za*. Sami tijekom zbivanja oko izrade, a kasnije i neusvajanja Ustava pokazao je da građani znaju relativno malo o samom tekstu europskog Ustava. No, ovu neupućenost ne smatramo presudnom. Uostalom, koliko građani država članica znaju o sadržaju ustava svojih nacionalnih država? Također vrlo malo, ali ih to ipak ne sprječava da sa svojim sunarodnjacima dijele isti politički identitet, dok on na razini EU izostaje. Izgleda da su francuski i nizozemski građani zahvaljujući medijskoj kampanji i suglasnosti vladajuće političke elite, koja je podržavala prihvaćanje Ustava, bili zapravo natprosječno dobro informirani o ključnim elementima Ustava. Tako da je teza da je neinformiranost uzrok odbijanja Ustava pogrešna ili samo dijelom točna. Izgleda da je pravi razlog njegovog neprihvaćanja zapravo strah od proširenja Unije, od gubitka nacionalnog identiteta, potreba da se zadrže funkcije nacionalne države, strah od gubitka postojeće razine socijalnih prava i dr. Riječju, građani Francuske i Nizozemske i dalje su se odlučili pouzdati u svoje nacionalne države kao temeljne zaštitnice svojih političkih i socijalnih prava.²

Premda je očito bilo prerano za usvajanje Ustava iz neuspjelog pokušaja ipak se može izvući zaključak da u političkoj eliti Europe i dalje postoji svijest da je ustav posebna pravna forma te da se u tom kontekstu ne može izjednačiti s običnim ugovorima. Da li je izbor forme ustava u ovom trenutku bio pogrešan ili samo preuranjen to će naravno pokazati vrijeme.

2

Iz sličnih su razloga irski birači na referendumu održanom 13. 6. 2008. odbili prihvatiti "mekšu" varijantu Ustava, Lisabonski ugovor, dok danas, u doba ekonomske krize koja je osobito teško pogodila ovu zemlju sve ankete pokazuju da je većina za prihvaćanje Ugovora jer smatraju da će krizu uspjeti prevladati čvršćim vezivanjem uz EU.

Neizvjesna je situacija i s prihvaćanjem Ugovora o Europskoj uniji. Lisabonski ugovor,³ koji je trenutno nadomjestio Ustavni ugovor, problematici je pristupio nešto manje ambiciozno te je u konačnici ostvaren samo djelomičan rezultat u odnosu na ono što je bilo predviđeno Ustavom. Ovaj ugovor je zamijenio dva dosadašnja ugovora s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Premda nije došlo do spajanja dvaju ugovora u jedinstveni tekst, Lisabonski ugovor donio je veliku novost spajanjem dvaju entiteta u jedan jedinstveni. Europska zajednica je prestala postojati, te ju je u potpunosti zamijenila Europska unija.⁴ Iako novi ugovor preuzima dobar dio rješenja iz propalog Ustava, u Ugovoru se ne spominju neki, za europski identitet važni elementi poput simbola, zastave i himne EU, a odustalo se također i od ustavne terminologije. Predviđeno je definitivno napuštanje termina "Europska zajednica" i isključivo korištenje termina "Europska unija" u oba ugovora, kao i ostvarivanje pravne osobnosti EU. Druga velika novost jest uvođenje funkcije predsjednika Europskog vijeća na dvoipolgodišnji mandat, umjesto sadašnjeg sustava rotirajućeg šestomjesečnog predsjedništva. Također se uvodi i funkcija Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku zaduženog za vođenje vanjske politike Unije. Visoki predstavnik će ujedno objediniti funkcije sadašnjeg visokog predstavnika za ZVSP EU i povjerenika Europske komisije za vanjske odnose te će obnašati dužnost potpredsjednika Europske komisije. Lisabonski ugovor također sadržava samo referencu na *Povelju o temeljnim pravima EU* (koja nije uključena u tekst Ugovora za razliku od teksta Ustava), a kojom se potvrđuje njezin pravno obvezujući status. Institucionalni ustroj EU predviđen Ustavom ostaje nepromijenjen. Ugovor zadržava i određena rješenja iz Ustavnog ugovora poput jačanja ovlasti Europskog parlamenta, smanjivanje broja članova Europske komisije na 2/3 broja država članica EU od 2014. godine te uspostave diplomatske službe EU. Procjenjuje se da će u budućnosti u zemljama "trećeg svijeta" postojati tek diplomatska predstavništva EU, a da će većina država članica ukinuti bilateralno diplomatsko predstavljanje.

Ugovor o Europskoj uniji, sa svim ovim novim elementima, trebao bi dati novi pečat europskome identitetu. Kao temeljni dokument ovog saveza država Ugovor trenutno predstavlja točku na "i" ujedinjene Europe. No, kad bi i bio prihvaćen ostala bi činjenica da se još uvijek više od pola stanovnika ne identificira s EU-om. A bez identifikacije s Europom nema ni europskog demosa, a samim time ni europskog političkog identiteta. Naime od samih početaka europskih integracija bilo je evidentno da je za uspjeh procesa europskog ujedinjavanja potrebno ne samo nastojanje političke elite, nego i volja građana. Ako promotrimo statistiku od prvih izravnih izbora 1979. godi-

3

Na summitu EU-a u lipnju 2007. čelnici zemalja članica Europske unije uspjeli su usuglasiti novi reformski ugovor, koji će zamijeniti europski Ustav, koji nikad nije stupio na snagu nakon što nije ratificiran u svim zemljama članicama zbog neuspjeha na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj.

4

Članak 1. st. 3. Ugovora o Europskoj uniji propisuje da Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu.

ne pokazuje se stalna tendencija opadanja odaziva građana na europske izbore. Dok je odaziv 1979. godine bio 63%, odaziv na zadnje izbore za Europski parlament 2004. iznosio je samo 45,7%.⁵ A to slabi proces političke integracije i EU pretvara isključivo u projekt ekonomskih i političkih elita. Integraciju slabi i činjenica da Unija zapravo ne počiva na jedinstvenom demosu. Stoga su stavovi o mogućnostima demokratske legitimacije EU podijeljeni. Pokazalo se da nije dostatan samo demokratski raspored kompetencija institucija, potrebna je cjelokupna povezanost društva. A u ovom slučaju ne postoji europska javnost, ni europski diskurs ni zajednički jezik. U EU demokratske pretpostavke ne razvija narod, nego društvo koje se želi konstituirati kao kolektivno jedinstvo. Tako institucije, ako nemaju društvenu podlogu postaju prazne ljušture (Posavec, 2006, 125). Očito je da je za formiranje europskog demosa s europskim identitetom potrebno uzajamno priznavanje Europljana kao pripadnika iste političke zajednice. Nužno je demokratsko formiranje političke volje građana diljem Europe na solidarnoj osnovi. Na prigovore euroskeptika da europski narod niti može postojati niti će postojati, Habermas upozorava da se i nacija kao oblik kolektivnog identiteta zasniva na konstrukcijama i apstrakcijama te stoga ne isključuje da će se takav proces učenja nastaviti (Posavec, 2006, 125). Habermas zagovara federalistički politički poredak u kojemu bi se europski politički narod, *demos*, stvorio posredstvom europskog civilnog društva i europskih mreža komunikacije, čime bi se izbjegla birokratizacija ili pak sprega elita i kapitala na europskoj razini (Habermas, 2006). Europski identitet može dakle nastati tek u svakodnevnoj komunikativnoj praksi europskih građana. Potrebno je uspostaviti djelotvorni mehanizam komuniciranja između različitih nacionalnih, regionalnih, lokalnih ali i raznih socijalnih identiteta. Upravo je komunikacija unutar EU-a kao političke zajednice, pretpostavka oblikovanja kolektivnog identiteta. No kao prepreka uspostavljanju europskog demosa s europskim identitetom javio se i demokratski deficit europskih institucija, koji se odražava u činjenici da odlučivanje i odluke u EU nisu primjerene željama građana niti su podvrgnute kontroli javnosti. Naime, prijenosom suverenih prava na nadnacionalnu razinu, demokratski izabrani nacionalni parlamenti izgubili su dio svojih kontrolnih oblikovnih mogućnosti, a nadnacionalna tijela nisu raspolagala s dovoljnom demokratskom legitimacijom. Zato su se kompetencije Europskog parlamenta više puta proširivale, činjenica je da Europska komisija nema nikakve demokratske legitimacije, a Europsko vijeće je pak samo indirektno demokratski legitimirano. Tako da je deficit demokracije još uvijek Ahilova peta europskog projekta (Beck, Grande, 2006). Taj nedostatak se može otkloniti jedino tako da se građanima pruže mo-

5

Prosjek sudjelovanja u EU pao je od izbora 1979. godine, kada je 65,89% građana Unije iskazalo svoju političku volju, na 47,85% 2004. godine. Među "starim" članicama prosjek izlaska na europske izbore iznosio je 52,88%. Padu postotka sudjelovanja na izborima pridonijeli su građani novih država članica, koji su na izborima sudjelovali u manjem broju. Među novoprilmjenima najniži prosjek ima Slovačka sa 16,94%, slijedi Poljska sa 20,87%, Estonija sa 26,83%, Slovenija sa 28,43% itd. (vidi: Cipek, 2007, str. 857).

gućnosti izravne intervencije u europski politički proces. Uvođenje izravnih oblika političkog sudjelovanja ključ je demokratizacije EU-a. Pri tom nije riječ o tome da se predstavnička demokracija potpuno zamjeni neposrednom demokracijom, nego naprotiv, da se kao dopuna dosadašnjim institucijama parlamentarne demokracije stvore "samosvojne artikulacijske i intervencijske mogućnosti za građane" (Grande, 2007, 113). Grande drži da su najvažnije sredstvo za to europski referendumi.

Kritičari koji ističu demokratski deficit kao limitirajući faktor razvoja europskog identiteta navode da je zakonodavna inicijativa još uvijek u rukama briselske administracije. Kako bi se to uklonilo smatraju da je potrebna veća uključenost građana i civilnog društva na razini EU-a ali i na razini zemalja članica kao i rasprava o javnim stvarima EU-a među samim građanima Unije (Grubiša, 2007). Ključnu ulogu u tome mogli bi imati nacionalni parlamenti država članica – kao odraz političke volje građana – preko kojih je moguće steći povjerenje građana u EU. No, problem je što trenutno nacionalni parlamenti nemaju ovlasti u poslovima EU, a ni funkcija Europskog parlamenta nije još dovoljno razvijena (Cipek, 2007).

Ustavni ugovor je išao za smanjenjem ovog deficita. Da je ratificiran, Ustav bi unio znatne korekcije i značajno smanjio demokratski deficit: kroz prošireni postupak suodlučivanja Parlament bi postao ravnopravan partner s Vijećem EU, Vijeće EU se Ustavom obvezivalo da neće donositi odluke iza zatvorenih vrata nego da će postupci postati javni i transparentni; nacionalni parlamenti bi se uključili u proces zakonodavne inicijative; pojačan bi bio princip supsidijarnosti, Ustavom bi se uvelo i pravo inicijative građana, odnosno participacije građana što bi obvezivalo Europsku komisiju i Europski parlament da razmotre svaki prijedlog koji ima potporu i potpiše milijun građana EU (Grubiša, 2007). Problematikom demokratskog deficita pozabavila se i nova politologijska disciplina "institucionalni dizajn" koja predlaže nekoliko načina rješenja problema demokratskog deficita Europske unije. To su prije svega parlamentarna, postparlamentarna i prezidencijalistička strategija. Parlamentarna strategija naglašava demokratsku funkciju nacionalnih parlamenata država članica u europskim procesima odlučivanja. Glavni problem vidi u tome što nacionalni parlamenti nemaju ovlasti u poslovima EU te bi stoga trebalo ojačati njihovu funkciju u tom kontekstu. Stoga se u novije vrijeme nastoji uspostaviti bolja euro-legitimacijska funkcija nacionalnih parlamenata. U tu svrhu su nacionalni parlamenti formirali posebne europske odbore unutar nacionalnih parlamenata zaduženih za odnose s EU. No, u praksi se pokazalo da su inicijative Unije brojne i složene te da ih nacionalni parlamenti teško mogu propitati i dati svoje primjedbe te se stoga uglavnom radilo o formalno odrađenom poslu. A s druge strane ako bi se zakonodavstvo EU prepustilo nacionalnim parlamentima, postavlja se pitanje svrhe Europskog parlamenta. Tako analize pokazuju da nacionalni parlamenti još nisu pronašli svoju pravu funkciju u europskoj politici (Cipek, 2007).

Druga, prezidencijalistička strategija, predlaže neposredan izbor predsjednika Europske komisije čime bi se kroz izravan izbor ovog predstavnika europskih građana doprinijelo povećanju demokratskog legitimiteta Unije i smanjenju demokratskog deficita. Pozitivna strana ove strategije je što bi za neposredni izbor stranke morale voditi i izbornu kampanju u cijeloj Europskoj uniji čime bi politizirale i zainteresirale građane za europsku politiku. No, kritičari postavljaju pitanje da li bi takvo načelo koje je djelotvorno u državama nacijama, bilo djelotvorno i u pitanju Unije. Po načelu "jedan čovjek – jedan glas" postavlja se pitanje da li bi ikada mogao biti izabran predstavnik neke manje države.

Treća strategija, je strategija postparlamentarne legitimacije. Ovaj pristup naglašava presudno značenje procesa odlučivanja unutar Europske unije i zagovara neposredan dogovor Europske komisije i raznih interesnih udruuga (sindikata, udruga krupnog kapitala, korporativno-lobističkih skupina itd). Zagovornici ove strategije smatraju da se ekonomski i društveni problemi izazvani globalizacijom mogu riješiti isključivo neposrednim pregovorima između institucija Europske unije i raznih interesnih i lobističkih organizacija. Prema ovom konceptu, institucije izvršne vlasti moraju se otvoriti prema organiziranim interesnim skupinama civilnog društva. Na taj bi se način prevladali razni dugotrajni pregovori opterećeni nacionalnim interesima i omogućilo donošenje "čisto" stručnih odluka (Cipek, 2007, 858). Ova strategija minorizira s jedne strane funkciju parlamenta, a s druge strane i građanina kao izvor demokratske legitimacije EU te zaboravlja da bez politički zainteresirane i politizirane javnosti nema ni demokratskog legitimiteta političkog poretka.

Doduše, treba napomenuti, da teze teorije demokratskog deficita nisu upitne, naime jasno smo vidjeli da rezultati referenduma vezanih uz Ustav i Lisabonski ugovor EU nisu išli u smjeru jačanja europskih integracija. Upravo suprotno, građani su neposrednim demokratskim izjašnjavanjem odbili prihvatiti temeljne dokumente EU. Pokazalo se da se politička volja naroda razlikuje od ideja ekonomskih i političkih elita. Jednostavno, postoji nezainteresiranost građana za političku zajednicu Europe kao i za daljnje proširenje Unije. Nije li onda neka vrst demokratskog deficita u stvarnosti zapravo uvjet funkcioniranja EU?

Bez odgovora na ova pitanja neće biti niti praktičnog rješenja pitanja mogućnosti formiranja europskog političkog identiteta. Kao još jedno moguće rješenje često se predlaže nova strategija političke komunikacije. Prema tom mišljenju slabost Europe leži u rascjepkanosti europske javnosti te se smatra da se ona može uspostaviti u komunikacijskim ciklusima javne političke sfere koja se razvija na osnovi građanskog udruživanja i posredovanjem masovnih medija (Habermas, 2006, 255). Na taj bi način europske teme mogle doprijeti u široku javnost i potaknuti građane na spontane doprinose. Odatle se rađaju javna mišljenja koja su dala politički status temama o kojima se diskutiralo i stavovima koji su iznošeni. Integracijski poticaj u stvaranju metanacionalnog društva ne ovisi o supstratu nekog "europskog naroda" nego o

komunikacijskoj mreži javnog političkog prostora u cijeloj Europi, uključenoj u zajedničku političku kulturu i poduprtog građanskim društvom (Hermas, 2006). U ovom konceptu politička javnost znači europsku komunikaciju građana o odlukama koje su u Uniji na dnevnom redu. Ona ne znači bolju informiranost o organizaciji političke Europe i nadležnosti institucija nego predstavlja javljanje za riječ europskih građana u stvarima koje ih se izravno tiču. Javnost je definirana kao privilegirano mjesto nastanka političkog identiteta i njegovog očuvanja (Meyer, 2004). Ali to važi samo onda kada je javnost političke zajednice politizirana. Budući da je živa javnost odlučujuća pretpostavka političkog građanskog identiteta, moraju se u tom pravcu preispitati i institucije EU. Središnja politička institucija zajednice u svom dizajnu i načinu rada ustrojena je tako da je do sada sistematski depolitizirala politički proces. Institucije koje svoje odluke donose iza zatvorenih vrata ne pozivaju na identifikaciju. Sve dok najvažnije europske institucije, Europsko vijeće i Vijeće ministara, izbjegavaju javnost i otvorenu debatu od njih dolazi učinak depolitizacije. Stoga brojni znanstvenici smatraju da je potrebno poticati javne debate o europskim pitanjima. Primjerice, uvođenje principa javnosti sjednica Ministarskog vijeća učinilo bi vidljivim konflikte i alternative. Javne debate koje bi se vodile o ovim konfliktima u Europi imale bi u većini slučajeva utjecaj i na europske i na nacionalne institucije. Kod građana bi potaknuli interes, angažman i svijest o međusobnoj povezanosti. Za proces odlučivanja povećali bi dojam legitimnosti i učinili da javnost postane važan faktor suodlučivanja u političkom procesu. Odsutnost javne sfere u kojoj bi se mogla razviti rasprava o europskim pitanjima jedan je od razloga razočaranja ljudi u europsku demokraciju. Europska pitanja bi trebala naći svoje mjesto na nacionalnim i lokalnim razinama, članice moraju produbiti javne rasprave o ovim temama. Europska komisija smatra da su nacionalne vlade odgovorne za uspostavljanje dvosmjerne komunikacije s građanima i na nacionalnoj i na lokalnoj razini, pomoću koje bi ih obavještavale o javnim politikama, uključujući i europske politike te njihov utjecaj na svakodnevni život građana, i poslušale njihova mišljenja na forumima u kojima bi se razvila ta rasprava (Lukšić, Bahor, 2007).

Može se zaključiti da je usprkos teškoćama proces formiranja europskog identiteta već na djelu, a da je politička javnost pravo mjesto za njegovo oblikovanje. Treba odustati od načela "zatvorenih vrata" koje vodi depolitizaciji i nestanku političke javnosti te političke odluke donositi uključujući i zainteresiranu javnost. Ako se ne politiziraju politički procesi odlučivanja i ne aktivira politička javnost, neće se formirati ni pretpostavka oblikovanja europskog identiteta, jer neće biti jasan interes građana od određenih političkih odluka. Istovremeno će biti neučinkovita i politika simbola koja bi im trebala omogućiti identifikaciju s EU na emocionalnoj razini (Castells, 2002). Ovaj proces moguće je uspostaviti tek s formiranjem europskog civilnog društva i obrnuto. Naime, civilno društvo je središnja struktura za stvaranje i održavanje političke kulture, a time i središnji forum za stvaranje političkog građanskog identiteta. Temelj europskog civilnog društva je odvoja-

nje različitih momenata koji se u nacionalnom modelu građanskih prava čine nerazdvojno povezanim a to je – nacionalni identitet i prava građana (Beck, Grande, 2006). Europsko civilno društvo može otvoriti prostore za eksperiment kako se mogu međusobno povezati ljudska prava i građanska prava, legalni status i identitet, transnacionalni oblici života i političko-demokratska participacija. Uloga koja je u tome namijenjena civilnom društvu svodi se na posredovanje između nacionalnoga i supranacionalnoga da bi se na taj način uspostavila nužna veza između nacionalnih vlada i transnacionalnih "governancea" (Mumford, 2003, 32). Tako europsko civilno društvo može dati poseban prilog integraciji Europe. Riječ je o tome da se nacionalne države europeiziraju, otvore, postanu jedna za drugu propusne i razumljive, a da se ne poništi njihova partikularna mnogostrukost. No potrebno se suočiti s činjenicom da su međuvladine konferencije kojima su dosad mijenjani ugovori i donošena važna europska regulativa ponajprije dogovori elita "iza zatvorenih vrata" te da ni najnovija zbivanja vezana uz Ustav i Ugovor o EU, iako predstavljaju pozitivan pomak, također nisu uspjela ispolitizirati europsku javnost. Pozitivni pokazatelji razvoja europskog političkog identiteta još su uvijek, čini se, odsutni, a europsko političko zajedništvo zasada ostaje samo projekcijom. Iako svi navedeni elementi teoretski čine mozaik i dobru podlogu na temelju koje je možda moguće postići političko jedinstvo jednog kolektiva, u europskoj praksi još uvijek je zamjetno njihovo odsustvo te se daje ustvrditi da su potrebni daljnji naponi sa strane europske politike da bi se omogućio politički identitet EU.

Zaključno treba istaknuti da su prikazana rješenja, od ideje o većoj transparentnosti postojećih institucija, preko jačanja zaštite prava europskih subjekata, do jačanja deliberacije, politizacije europskog građanstva i stvaranja civilnog društva, okrenuta izgradnji "čistoga" političkog identiteta. No, ako se do sada nigdje nije uspostavila stabilna politička zajednica bez afektivne vezanosti za neke etnokulturne elemente, postavlja se pitanje zašto bi to pošlo za rukom EU? U kojim bi se okolnostima građani mogli identificirati s europskim političkim poretom? Izgleda da na ova pitanja politika i politička teorija još uvijek nisu dali odgovore. Europska unija će vjerojatno usprkos tome ostati relativno uspješan projekt, utemeljen na procesu neprekidnog pregovaranja, a zajednički europski politički identitet oblikovati će se sporo i dugotrajno. Stoga možemo zaključiti da je Europa, odnosno europski politički identitet još uvijek otvoreni projekt.

Literatura

- Beck, Ulrich, Grande Edgar, 2006.: *Kozmopolitska Europa. Društvo i politika u drugoj moderni*, Školska knjiga, Zagreb.
- Castells, Manuel, 2002.: *Moć identiteta*, Golden Marketing, Zagreb.
- Cerutti, Furio, 2006.: *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb.

- Čipek, Tihomir, 2001.: *Oblikovanje hrvatskog nacionalnog identiteta. Primordijalni identitetski kod u ranoj hrvatskoj političkoj misli*, Dijalog povjesničara-istoričara 4, Friedrich Naumann Stiftung, Zagreb: 59-77.
- Čipek, Tihomir, 2004.: *Politike identiteta Europske Unije: u "potrazi za kolačićima male Madeleine"*, Anali Hrvatskog politološkog društva (1) 1: 139-140.
- Čipek, Tihomir, 2007.: *Institucionalni dizajn i demokratski deficit Europske unije*, u: Društvena istraživanja, br. 90-91, str. 851-865.
- Grande, Edgar, 2007.: *Iznova pronaći Europu: kozmopolitiska vizija*, u: Anali Hrvatskog politološkog društva (3), str.105-116.
- Gretić, Goran, 1998.: *Husserlova ideja Europe kao umne zajednice: rekonstrukcija Husserlovog shvaćanja europske kulture*, Fakultet političkih znanosti, Biblioteka *Politička Misao*, br. 2, str. 157-176, Zagreb.
- Gretić, Goran, 2004.: *O prijepornom i ekscentričnom identitetu Europe – Zavičaj različitosti*, *Anali – Hrvatskog politološkog društva* (1), str. 151-172.
- Grubiša, Damir, 2005.: *Europeizacija politike: izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija*, Anali Hrvatskog politološkog društva 2005, str. 129-144.
- Habermas, Jürgen, 2003.: *Postnacionalna demokracija*, u: Katunarić (ur.), Vjeran, Sporna zajednica, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, str. 298-312.
- Habermas, Jürgen, 2006.: *Nacija, pravna država, demokracija*, u Cerutti, Furio (ur.), *Identitet i politika, Politička kultura*, Zagreb, str. 229-255.
- Henry, Barbara, 2006.: *Između političkog identiteta i individualnosti*, u: Cerutti Furio (ur.), *Identitet i politika, Politička kultura*, Zagreb, 2006.
- Knežević, Radule, 2007.: *Načelo slobode i politički poredak. Politologijski ogledi o liberalizmu, totalitarizmu i demokraciji*, Politička kultura, Zagreb.
- Leppee Fraize, Petra, 2006.: *Komuniciranje Europe: izazovi europeizacije komunikacije*, u: Ott, Katarina (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*, Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, str. 55-80.
- Lukšić, Andrej, Bahor, Maja, 2007.: *Koncepti demokracije u Europskoj uniji*, u: *Anali – Hrvatskog politološkog društva* (3), str.149-1176.
- Meyer, Thomas, 2004.: *Identität Europas*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Podunavac, Milan, 2006.: *Politički poredak: tradicija Thomasa Hobbesa u europskom eksperimentu*, Fakultet političkih znanosti, Biblioteka *Politička Misao*, br.1, str. 39-58, Zagreb.
- Posavec, Zvonko, 2006.: *Dileme oko europskog ustava*, Anali Hrvatskog politološkog društva 2005, str.121-128.
- Prpić, Ivan (ur.), 2004.: *Globalizacija i demokracija*, Politička misao, Zagreb.
- Schmidtke, Oliver, 1998.: *Obstacles and Prospects for a European Collective Identity and Citizenship*, u: Hedetoft, Ulf (ur.), *Political Symbols, Symblic Poltics. European Identities in transformation*, Ashgate, Aldershot: str. 44-64.
- Smith, Anthony, 1998.: *Nacionalni identitet*, Biblioteka XX vek, Beograd.

- Stavrakakis, Yannis, 2005.: *Strasti identifikacije: diskurs, užitak i europski identitet*, Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao, Vol. Br. 3, str. 89-115, Zagreb.
- Stupar, Milorad, 1996.: *Pojmovno određenje političkog identiteta*, časopis Filozofija i društvo, Beograd, br. 9-10, str. 63-74.
- Vrcan, Srđan, 2003.: *O kulturnom identitetu Europe*, Zarez, br. 119-120.
- Vrcan, Srđan, 2005.: *Europski identitet – neke ključne dileme*, u: Revija za sociologiju, Hrvatsko sociološko društvo, br. 1-2, str. 7-21.
- Vrcan, Srđan, 2006.: *Nacija, nacionalizam i moderna država. Između etnonacionalizma, liberalnog i kulturnog nacionalizma ili građanske nacije i postnacionalnih konstelacija*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb.
- Vukadinović, Radovan, Čehulić, Lidija, 2005.: *Politika europskih integracija*, Topical, Zagreb.
- Walkenhorst, Heiko, 1999.: *Europäischer Integrationsprozeß und europäische Identität. Zur politikwissenschaftlichen Bedeutung eines sozialpsychologischen Konzepts*, Baden-Baden.

Summary

Political Identity of the European Union. Return of Political?

Authors show the creation of political identity as a precondition for the political legitimacy of the European Union. Thus, the article analysis discussions on EU Constitution as well as democratic deficit of the European political institutions which demonstrate the possibility of creating particular sphere of political, potentially even of creating the European political identity. Authors point at various institutional solutions, ranging from more transparency of existing institutions, strengthening the European subjects rights, to strengthening deliberation, and politization of European citizens as well as creation of civil society, with the aim of forming the political identity of the EU. Authors conclude that creation of the European political identity is based on constant negotiation process of the European political subjects which makes it an open and transparent process.

Key words: political identity, legitimacy, European demos, European Union