



**Зоран И. Чупић** <sup>[1]</sup>  
Универзитет у Београду  
Факултет политичких наука  
Београд (Србија)

УДК 329.015(4-672EU)  
327.39(4)  
Оригинални научни рад

# Природа и карактер Европске уније и проблем представничке демократије <sup>[2]</sup>

**Сажетак:** После више од три деценије развоја са доминантно економским предзнаком, Европска унија је ушла у много осетљивију фазу свога развоја. Пошла је „путем којим се ређе иде“ у оваквим облицима наднационалног организовања – путем политичке интеграције. Резултат је у сваком смислу јединствена и изузетна али и недовршена творевина, без преседана у историји међународних односа, а посебно у области наднационалног интегрисања. Зато је једно од најважнијих питања да ли је функционисање Европске уније заиста засновано на представничкој демократији, и у том контексту, да ли политичке странке, као њен кључни носилац у националним државама, на европском нивоу доприносе „формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније“. Уколико имамо у виду постојећи конституционални поредак Европске уније и место које у њему заузимају евространке - без јасно утврђене улоге и формалноправног и процедуралног оквира деловања - очигледно је да оне нису у стању да доприносе „формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније“.

**Кључне речи:** Европска унија, политички систем, политичке партије, европартије, представничка демократија

Европска унија као класична  
међународна организација,  
сложени политички систем  
или *sui generis* феномен

Више од шест деценија на тлу Европе одвија се економски, социјални и политички *in vivo* експеримент којим је данас обухваћено готово

пола милијарде људи. После више од три деценије развоја са доминантно економским предзнаком, Европска унија је ушла у много осетљивију фазу свога развоја. Пошла је „путем којим се ређе иде“ у оваквим облицима наднационалног организовања – путем политичке интеграције. Резултат досадашњег рада главних експериментатора, влада држава

[1] zcupic@sezampro.rs

[2] Текст је резултат истраживања аутора у оквиру писања докторске дисертације на тему *Политичке странке у Европској унији*, која је одбрањена на Факултету политичких наука Универзитета у Београду 2016. године.  
Доступно на: <https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/6886/Disertacija.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

чланица, у сваком је смислу јединствена и изузетна али и недовршена творевина, без преседана у историји међународних односа, а посебно у области наднационалног интегрисања. Баш та јединственост и изузетност уједно су главна препрека у вишедеценијским покушајима међународне академске заједнице да одреде природу и карактер овог пројекта.

Ни више од шест деценија постојања и развоја Европске заједнице/уније није било довољно да „велика слагалица“ буде сложена. Још увек не постоји јасно уобличена слика о томе шта је по својој природи и свом карактеру ова творевина.

Стално отворено питање карактера европске интеграције постаје још значајније уколико се прихвати тврдња да у историји Европе (има се у виду период од XVI века до данас) европска интеграција представља **шести најважнији тренд у њеном развоју (први је био изградња државе, други, развој капитализма, трећи, формирање нација, четврти, процес демократизације и пети, формирање система благостања)**. (Bartolini, 2006, pp.56-116.) Заиста, емпиријски гледано, експеримент без преседана у досадашњој историји Европе, од самог почетка изазивао је неподељену пажњу, како присталица тако и противника овог јединственог политичког феномена. За прве је био једини прави пројекат који ће обезбедити мир и благостање народима Европе, док је за друге представљао сувише

моћну бирократску машину која полако укида обележја суверености држава чланица и на тај начин спречава њихове грађане да остварују загарантована демократска права.

Пошто је процес европске интеграције започео оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик, која је сматрана класичном међународном владином организацијом, било је покушаја да се и целокупни каснији развој европских интеграција посматра и анализира у тако постављеним координатама. Наравно, иако је овакав приступ одређења карактера Европске уније готово од почетка био осуђен на неуспех, сматрамо да је корисно указати на главне моменте који чине разлику између класичне међународне владине организације и Европске уније, а који су се до сада искристалисали у литератури која се бави европском интеграцијом.

Прво, „чаробна реч“ која је вододелница између ЕУ и класичне међународне организације јесте *наднационално (supranational)*<sup>[3]</sup>, (Kirgis, 1977, p.603) која се појављује у Уговору о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, када се дефинише карактер Високе власти (члан 9 Уговора). Тиме је ЕЗ постала јединствен случај, у односу на друге међународне организације, да надлежност неке од њених институција добије атрибут наднационалног.

Друга разлика се огледа у обиму, комплексности и финалном производу институционалне архитектуре ЕУ. Док код типичних

[3] „Појам наднационално се користи како би описао власт која превазилази националне границе, националну власт и интересе. Наднационална организација има више законодавних овлашћења у односу према државама чланицама, него што је то случај код типичних међународних организација. Као значајна разлика, она је у стању да своје право учини директно примењивим за држављане држава чланица, без потребе да у том процесу даље учествују државе чланице.“

међународних организација институционална структура почива на релацији: делегације држава чланица-стални секретаријати-пле-нарна заседања специјализованих одбора, при чему је „финални производ“ координација активности, дотле институционална шема ЕУ обухвата: стални представници држава чланица-знатно аутономнија администрација која своју аутономност „вуче“ из права ЕУ, а „финални производи“ су јавне политике обавезујуће за све државе чланице.

Треће, процес одлучивања у типичним међународним организацијама под потпуном је контролом држава чланица, при чему нема преношења овлашћења на заједничке органе. У ЕУ државе чланице споразумно преносе низ овлашћења на институције ЕУ, у ком случају су државе чланице, у зависности од тога да ли се ради о наднационалном или међувладином начину одлучивања, само у одрђеној мери главни контролори процеса одлучивања.

Четврто, међународне организације заснивају свој рад искључиво на међувладином преговарњу, а ЕУ на комбинацији међувладиног и наднационалног одлучивања. (Grubiša, 2011, стр. 68)

Свакако најинтересантнији приступ за одређивање карактера ЕУ је онај који процес европске интеграције посматра кроз призму изградње држава, при чему је контекст у коме интеграција живи поље политичког система. Различита су одређења европске интеграције као специфичног пројекта, што је резултат чињенице да потичу из различитих области истраживања – како из међународних односа тако и из упоредне политике. Зато је скуп одрђења веома

бројан: „плуралистичка безбедносна заједница“, „режим“, „државни савез“, „*civitas europeā*“, „не-довршени савез држава“, „федерална унија“, „квази држава“, „регулаторна држава“, „управљање на више нивоа“, „кондоминио“, и сл. (Wessels, 1997, р.268) Једна од кључних дихотомија у овом тзв. етатистичком корпусу је свако ЕУ као федерација-конфедерација. По Вајлеру, кључ за разумевање оваквог схватања интеграције „израз је преокупираности, чак и опсесије суверенитетом.“ (Vajler, 2002, стр.306) Која обележја Европске уније говоре у прилог тврдњи да се ради о федерацији:

- подела надлежности између држава чланица и институција ЕУ (Европска комисија, Савет, Европски парламент);

- подела надлежности је регулисана оснивачким уговорима који тако добијају уставни карактер, при чему Суд правде Европске уније има овлашћења у евентуалним споровима око надлежности;

- надлежности на пољу јавних политика су такође подељене, с тим што наднационални ниво власти има посебне, али не и искључиве надлежности у економској области;

- контролна функција Европске комисије и Суда правде Европске уније;

- начела која регулишу односправа ЕУ и права држава чланица: начела: непосредног дејства, надређености и имплицитних надлежности.

*Сдрује сйране, елементи у ирилој одређењу ЕУ као конфедерације су следећи:*

- без обзира на поделу надлежности одлуке од виталног значаја зависе од пристанка држава чланица (промена оснивачких уговора, проширење, усвајање буџета, и сл.),

- државе чланице још увек имају монопол

на јавне политике као што су: здравство, образовање, социјална политика, итд.

– питања одбране, спољних послова и безбедности, политика држављанства, и даље су под контролом држава чланица,

– „леgitимна употреба силе“ под искључивом је контролом држава чланица; (Grubiša, 2011, str.70-71)

На овом месту треба истаћи да се, без обзира на постојање одређених елемената федерализма, Европска унија не може изједначити ни са једним од познатих концепата федерализма, јер јој недостаје „баланс демократског и федералног начела, тј. баланс између једнакости и права грађана, с једне и једнакости и права федералних јединица, с друге стране. Зато такав концепт федерализма подразумева само релације између различитих нивоа владе – пре свега између националне и наднационалне-европске, али и између ове две и регионалне и локалне у складу с принципом субсидијарности. ... Стога се у овом случају може говорити о „прећутном европском федерализму, који не подразумева развој ЕУ у правцу супердржавне федерације, већ у правцу **постсуверене недржавне наднационалне федерације**. ... То је стање коме највише одговара парадигма о **федерализму као процесу**, коју је својевремено формулисао Карл Фридрих.“ (Samardžić, 1998, str.50-51)

Посебно место у одређивању карактера ЕУ припада схватању по коме је она политички систем, али не и држава. Један од главних представника овог схватања је Сајмон Хикс,

који у прилог тврдњи о ЕУ као политичком систему износи неколико главних елемената:

1. веома сложен и веома формализован скуп правила одлучивања уз висок ниво сложености и стабилности институционалног система ЕУ,

2. велики број различитих група (корпорације и пословна удружења, синдикати, групе за заштиту животне средине, удружења потрошача, и сл.) које теже да остваре своје интересе, при чему су владе држава чланица и политичке партије од којих се те владе састоје, групе са најутицајнијим положајем у систему,

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

4. политички процес политичког система карактерише стална интеракција унутар и између институција ЕУ у Бриселу, између националних власти и Брисела, унутар различитих ресора у националним владама, у билатералним састанцима између влада, итд.

Недостатак монопола над легитимном употребом силе спречава је у томе да се назове државом у „веберијанском“ смислу те речи. Ипак, тај нови и сложен политички систем може да функционише као прави политички систем без потпуног преображаја територијалне организације државе. (Hicks, 2007, str.24-27)

У жељи да се истакне њен јединствен карактер и посебност, Европска унија се не ретко дефинише као феномен *sui generis*.<sup>[4]</sup> Можда

[4] По нашем мишљењу ради се о вешто смишљеном приступу који у суштини значи све и не значи ништа. Ради се о „сигурној кући“ за све оне теоретичаре који немају или не могу да дефинишу јасан став о процесу европске

њена уникатност лежи у чињеници да је то, како каже Вилијам Валас „једини експеримент формалне, институционализоване интеграције, изнад националне државе, који је „преживео“ и ојачао.“ Као главна карактеристика тако уникатне политичке заједнице наводи се њен отклон од националне државе, тачније питање у којој мери се ЕУ разликује од националне државе. Одговор на ово питање даће основ за утврђивање карактера и природе европске интеграције.<sup>[5]</sup>

У одговору на ово питање искристалисала су се четири главна становишта:

1. ЕУ се посматра као регионални подпроцес већег транснационалног процеса разарања националне државе. То подразумева да транснационалне мреже и везе доводе до постепеног растакања националне државе, где процесе замене владања – управљањем, не води нужно неком другом облику територијално засноване заједнице.

2. ЕУ се посматра као случај трансформације националне државе, при чему тај постепени процес може довести до новог облика територијално засноване заједнице у Европи.

3. ЕУ се схвата као средство за „спас вестфалског типа државе“. Иако се појединим деловима институционалне структуре Уније признаје јединствен карактер, та јединственост нема такав значај који би довео до формирања неке нове заједнице.

4. ЕУ има карактер регулаторне државе која нема сва обележја територијално засноване и суверене државе, али има довољно карактеристика које јој дају за право да носи ознаку „државоликог“ ентитета. (Fossum, 2006, pp. 94-97)

Као што потврђује и ова анализа, највећи број покушаја да се одреди природа и карактер европске интеграције, или почиње или исходи у релацијама и категоријама везаним за националну државу. Да ли тај рам треба задржати или напустити, за сада остаје питање без одговора. Оно што је извесно, када је реч о природи и карактеру европске интеграције је јасна чињеница да се до сада, а и сада, радило и ради о константном процесу праћеном и успонима и падовима. Зато је, по нашем мишљењу, свака прича о нечему што се зове европски *finalite politique*, сасвим излишна. Стиче се утисак да ни зачетници овог процеса, а ни њихови наследници нису никада ни имали на уму крајњи исход или довршен пројекат европске интеграције. Зато се, извесно је, само могло и може говорити о појединим фазама и епизодама у динамици самог процеса. Можда ће звучати јеретички, али сматрамо да ће овај пројекат живети само док је процес. Оног тренутка када се, евентуално, прогласи *finalite politique*, биће то дефинитивно и крај самог пројекта.

---

интеграције. Зато је, као што каже и Вајлер, боље користити постојећи појмовник него се скривати иза латинског закљона *sui generis*.

[5] Ограничен обим овога рада онемогућава нам да изнесемо и неке друга одређења карактера и природе Европске уније – приступ на основу разликовања модела управљања унутар Уније (Џозеф Вајлер); концепт империје (Урлих Бек и Едгар Гранде), и сл.

## Представничка демократија у политичком систему Европске уније

Јасно је да демократија у националној држави проналази свој *topos*, своје уточиште. Међутим, специфична динамика политичког живота, а посебно процес глобализације, као један од његових најагресивнијих делова, нужно ставља националну државу, и демократију унутар ње, пред сасвим нове и готово нерешиве изазове. Да ли је национална држава крајња дестиницаја савремене демократије (како год је одредили или схватили), једино место на коме се добро осећа, или је, ипак, у стању да се захвали свом „природном“ станодавцу и пресели се на виши, надржавни, наднационални ниво? Ако би она и учинила тај први корак, да прескочи баријере националне државе, да ли је у стању, таква каква јесте, да одговори на специфичне захтеве савременог одлучивања, као што су, пре свега, стручност, брзина и ефикасност? То су управо они захтеви и изазови са којима се савремена демократија суочава у сусрету са Европском унијом – као међународном организацијом и специфичним политичким системом, као творевином *sui generis*...

Наравно, проблем се може поставити и на други начин. Зашто би демократија напуштала сигурност националне државе и прилагођавала се захтевима Европске уније? Није ли Европска унија та која је у позицији да се прилагођава и одговара захтевима савремене демократије? Коначно, да ли је уопште оправдано процењивати демократски карактер Уније уколико се има у виду чињеницу

да она није држава? Један део одговора на ово последње питање садржан је у самом Уговору из Лисабона.

Наиме, у **наслову II – одредбе о демократским принципима (члан 10)** јасно је изражена намера ЕУ да се развија и функционише као представничка демократија:

1. „Функционисање Уније биће засновано на представничкој демократији;

2. На нивоу Уније грађани су директно представљени у Европском парламенту. Државе чланице су представљене у Европском савету преко својих шефова држава или влада, и у Савету преко својих влада, одговорних или националним парламентима или својим грађанима.

3. Сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Одлуке треба да се доносе што је могуће отвореније и ближе грађанима.

4. Политичке странке на европском нивоу доприносе формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније.“

Пошто је у академским расправама о „демократском дефициту“ Европске уније једна од кључних замерки „дефицит учешћа“, за нас је посебно интересантна тачка четири овога члана, односно улога евространака на давно прокламованом путу трансформације Европе патрија у Европу партија.

Ко је позванији да представља грађане ЕУ и заступа њихове интересе до саме евространке. Они којима се не слажу таквим ставом одмах ћенам, с правом или не, замерити „државоцентричко“ тумачење и поједностављивање. Наравно, може се дебатовати и о могућности, или



намери, да се самом концепту представничке демократије унутар Уније да нови садржај, у смислу да се простор за деловање политичких странака постепено сужава, а да њихово место заузимају много активнији и оперативнији актери: интересне групе, струковна удружења, друштвени покрети и разне друге грађанске организације. Сама пракса унутар политичког система ЕУ могла би нам дати за право ако тврдимо да је тај процес увелико у току. Такво стање чини положај европартија још тежим, а њихову будућност још неизвеснијом, штавише крајње неизвесном.

Ипак, било би сасвим неправедно сву кривицу, за њихову очиту слабост, свалити искључиво на, и даље, нејака плећа евространака. Наиме, уколико на тренутак замислимо виртуелну страначку вертикалу (а чине је: националне странке, политичке групације у ЕП и транснационалне партијске федерације/ европартије), која се пружа од држава чланица до Уније (и назад), ситуација ће нам бити прилично јаснија. У сваком случају, и правац и смер пружања вертикале је исти – почиње и завршава у тачки која се зове – националне странке. Оне, тачније њихова најужа руководства представљају истинске демијурге свега што је везано за постојање и деловање политичких странака, од дневнополитичких активности, преко предизборних кампања, па до предлагања и одређивања кандидата за све нивое власти, од локалног до европског. То је један од кључних разлога актуелног положаја и улоге политичких странака на нивоу Европске уније.

Посебно питање које се, у вези с тим отвара, гласи: да ли су националне политичке

странке и даље главни носиоци представничке демократије на националном нивоу? У академској јавности, готово јединствен одговор је – „не“. У прилог томе наводе се различити разлози. Тако, Ferdinand Müller-Rommel сматра, да су, у условима структурних промена унутар либералних демократија, и политичке странке нужно суочене са различитим изазовима. Реч је, сматра он, о изазовима у неколико области:

– у односу политичких странака и друштва – дошло је до слабљења веза између странака и њихових бирача, што је последица све већег нивоа образовања, нових вредносних оријентација и слабљења класне структуре унутар друштва;

– у организационој структури странака – реч је, пре свега, о константном и значајном опадању броја чланова, што са своје стране има посебно негативан финансијски ефекат. Поред тога, приметно је и слабљење могућности страначких руководства да под контролом држе ток информација унутар странке, посебно у време предизборних кампања, што је резултат све шире употребе различитих друштвених мрежа, које све агресивније наступају у циљу заузимања што већег дела јавног простора;

– у односу политичких странака и националних влада – политичке странке су се сасвим јасно декларисале као „агенти влада“ а не „агенти грађана“, својих бирача, што би, по природи ствари, морали да буду. (Müller-Rommel, Bertoa, 2016, pp. 2-3)

На контроверзан положај и улогу политичких странака на националном нивоу указују и холандски аутори Rene Superus и Frans Becker. Они указују на постојање тзв. „партијског пара-



pxhere.com

Фотографија 1: Зграда Европског парламента у Стразбуру



докса“ који се огледа у дијаметрално супротним погледима на политичке странке. Наиме, политичке странке се доживљавају, или као умируће, потпуно небитне институције, које више не представљају било кога, или као институције које имају потпуну контролу над политичким животом националних држава. Тај простор, између свемоћи и потпуне беспомоћности политичких странака, чини срж „партијског парадокса“. (Cuperus, Becker, 2004, p.2)

Ипак, чињеница је да се политичке странке налазе у хроничној кризи. У том контексту, ови аутори разликују два нивоа кризе политичких странака: „мала криза“ и „велика криза партијске демократије“. (Cuperus, Becker, 2004, p.3)

„Мала криза“ односи се на бивствовање политичких странака као таквих и испољава се кроз кризу у различитим сегментима страначког живота, као што су: организационе слабости странака, однос према члановима и потенцијалним бирачима, унутарпартијска демократија, идеолошки профил, итд. (Cuperus, Becker, 2004, pp. 5-15)

По нашем мишљењу, много значајнија од претходне је „велика криза партијске демократије“ од које зависи сама будућност политичких странака. У том смислу, ови аутори указују на чињеницу да је партијска демократија доживела три кључне трансформације:

1. од политичког представљања до „политике као театра“<sup>[6]</sup> (Manin, 1997, pp. 218-236)– реч је о појави да је све већи број „несталних“ бирача

(наводи се податак да је у Холандији реч о 40% бирача) који различито гласају од избора до избора, а између два изборна циклуса, највећи део бирачког тела понаша се као позоришна публика. Главне улоге нису више поверене политичким странкама и њиховим програмима, на основу којих ће се бирачи опредељивати, већ у центар пажње бирачке „публике“ долазе лидери странака који, захваљујући огромном напретку у области електронских медија, постају класичне медијске звезде којима се кличе, или пак звижди. То нужно води поистовећивању политичких странака са њиховим лидерима. Једноставно, уколико лидер странке има више „фанова“, утолико је извесније да ће странка боље проћи на „изборном тржишту“.

2. измештање политика - глобализација, а у том контексту и процес европске интеграције, допринели су да се доношење одлука (политика) све више измешта из класичних (националних) демократских институција, на наднационалне нивое одлучивања које карактерише значајан дефицит легитимитета. Доношење одлука и утврђивање политика увелико се сели из поља представничке, страначке демократије у опскурно поље „експертизе и добро организованих интереса“.

3. од политике као пројекта до политичког менаџмента - имајући у виду чињеницу да су политичке странке и покрети оснивани са циљем остваривања друштвених и политичких реформи, и да су на основу њихових темељних

[6] Одредницу о политици као театру аутори преузимају од Бернарда Манина који, говорећи о метармофози представничке демократије, говори о „audience“ демократији, као трећем(наступајућем) облику демократије(претходна два су: парламентаризам и партијска демократија).

идеја и погледа на друштво настајали политички пројекти које је требало спровести у дело, поставља се питање шта је данас са таквом њиховом улогом, односно, у којој су мери данашње политичке странке у стању да својим политикама „додају нову вредност“ друштву у коме делују? Одговор је, наравно, неповољан по странке, које су данас принуђене да „жонглирају између три потпуно незаменљива нивоа: партијске демократије, демократије друштвеног преговарања и медијске демократије“. (Cuperus, Becker, 2004, pp.15-20)

122 | „Ера партијске демократије је прошла“, изричит је у својој оцени Петер Маир. (Mair, 2013, p.1) По његовом мишљењу, један од најјаснијих показатеља таквог стања је „повлачење“ грађана из области политичког деловања, као и велика доза равнодушности према овој области. Опадање излазности на изборе, као и изборна несталност и неодлучност, добри су показатељи таквог стања. Све то има за последицу да се „широм западне Европе, а слична је ситуација и у осталим напредним демократијама, грађани повлаче из националне политичке арене“. (Mair, 2013, p.43)

На овакво стање реакције су различите. Док се грађани повлаче у сферу приватног, или се окрећу „специјализованим и често ad hoc облицима представљања“, дотле се страначка руководства „повлаче у институције“ у којима се предају својој улози „носилаца јавних функција“. „Традиционални свет страначке демократије – место сусрета грађана и њихових политичких лидера – сасвим је напуштен“. (Mair, 2013, p.16)

Мотиви и једних и других прилично су јасни. С једне стране, страначка руководства су се одлучила за крајње прагматичан приступ:

лек за финансијско слабљење политичких странака, узроковано највећим делом значајним опадањем броја чланова странака, тражи се у државним субвенцијама. С друге стране, грађани схватају да јаз између „њиховог света“ и „света партија“ постаје све шири. Створена је ситуација у којој постоје две одвојене, а све чешће и супротстављене стране: грађани, који су „од учесника постали посматрачи“, и елита, која гоњена тежњом за остварење личних интереса, „осваја све више простора“. Ствара се нови облик демократије, у коме „грађани остају код куће а партије владају“. (Mair, 2013, pp.97-98)

У таквим околностима потпуно оправдано је питање будућности политичких странака. Јасно је да одговор на ово питање не може бити, и није једнозначан. Оптимистичко становиште полази од претпоставке о сасвим извесној и сигурној будућности политичких странака. Свој оптимизам представници овог становишта темеље на неколико, по њима, битних разлога:

- ниједна демократска држава не може се замислити без политичких странака јер би, у супротном, таква демократија била принуђена на потпуну промену у систему владања;

- не постоји други политички актер који је способен да организује изборно такмичење;

- политичке странке, као рационални политички актери, превасходно су заинтересовани за свој опстанак и трајање. У том смислу, истиче се да је реч о веома флексибилним организацијама које су способне да на време одговоре на све друштвене и политичке изазове, и прилагоде им се на најбољи начин. (Dalton, Farrell, McAllister, 2011, p.231)

Песимистички став о будућности политичких странака, између осталих, заступа и Петер Маир, који у прилог не тако светле будућности странака, наводи следеће аргументе:

- политичке странке нису више у стању да мобилишу обичне грађане. у прилог тој тврдњи иду подаци истраживања која говоре о јасном повлачењу грађана из процеса политичке партиципације. Опадање нивоа идентификације грађана са политичким странкама, као и осипање партијског чланства, најбоља су илустрација за претходне тврдње;

- поред тога што су у великој мери постале зависне од јавног финансирања (државних дотација), постале су „жртве“ нових законских решења која на најдиректнији начин одређују њихову унутарпартијску организацију, тачније сужавају им аутономију у тој важној области;

- најзад, по његовом мишљењу отежавајућа околност за политичке странке је и чињеница да су оне постале више „владајуће“ него „представничке“ организације. (Müller-Rommel, Bertoa, 2016, pp.4-5)

Наравно, обично се дешава да је најреалнији одговор негде између два супротстављена становишта, што је и сада случај, уз извесну ограду да, благу предност дајемо оптимистичком погледу на будућност политичких странака. Јасно је да ту више није реч о странкама које су егзистирале само неколико деценија (можда чак и година) уназад, али је сасвим извесно да и у таквом облику оне имају потенцијала да се прилагоде новонасталим условима.

Каква је, у том контексту, будућност евро-странака? „Природни“ *locus* деловања евро-странака је свакако наднационални ниво,

ниво Европске уније, тачније њена „изборна арена“, представљена превасходно у Европском парламенту. Пошто је Европска унија жив политички и економски организам, сасвим је природно да је њено стање подложно променама. Свака од тих промена на било ком делу организма нужно води променама на осталим деловима.

Оно што је са становишта значаја за евро-странке интересантно, јесте стање на пољу конфликта (подела) унутар Уније, јер су конфликти она инфузија која политичким странкама даје снагу, враћа их у живот и гарантује извеснију будућност. Уз општу оцену да је питање процеса европске интеграције плодно тло за постајање (трајног) политичког конфликта, последња истраживања указују да су у Европској унији актуелни „нови структурни конфликти о националном суверенитету, националном идентитету и транснационалној солидарности.“ (Hutter, Grande, Kriesi, 2016, p.7) Нови конфликти су, по мишљењу ових аутора, добра прилика за стварање неке политичке опозиције (болд наш) која ће допринети даљој политизацији политичког процеса Европске уније. (Hutter, Grande, Kriesi, 2016, p.7)

„Политичка опозиција“ (у) ЕУ је, по нашем мишљењу један од кључних састојака неког новог лека који ће помоћи да се „плућа“ Уније, а то је њен демократски капацитет, бар до извесног нивоа опораве. Недостатак одговарајућег капацитета и простора за организовање опозиције „у Европској унији довели су до организовања опозиције према Унији“. (Mair, 2007, p.7)

У том контексту сасвим је оправдано посматрати и велики успон „десних“ евроскептичких и популистичких странака, како на

националном тако и на европском нивоу, које, позивајући се на културно-идентитетске мотиве, доводе значајно у питање саме темеље европске интеграције. Инсистирање на питањима губљења националног суверенитета и културног идентитета (нарочито у периоди заостравања мигрантске кризе), омогућује овим странкама да буду окарактерисане као главна покретачка снага процеса политизације Европске уније, и носиоци преласка из „стања пермисивног консензуса у стање ограниченог неслагања“ (Hutter, Grande, Kriesi, 2016, pp.30-32)

124 |

Ако се питање перспективе евространака постави у контекст свега претходно изнетог, прилично је јасно да се у таквим условима тешко може говорити о некој њиховој значајнијој улози и истакнутијем положају од оних које тренутно имају.

И поред, додуше крајње ограничених, напора да се евространке учине, бар финансијски независним у односу на националне странке, и на тај начин се отргну из њиховог чврстог загрљаја, ситуација се није значајније променила, а нема назнака да ће се у скорије време променити.

Извесно је да део проблема лежи и у чињеници да су европартије препознате

као творевине изникле на федералистичкој матрици, што им већ дужи период никако не иде на руку – напротив. Идеално-типски замишљене као федерације националних странака које ће своје чланице обавезивати заједничким статутом и програмом, и чије ће одлуке те исте чланице бити у обавези да спроводе на националном нивоу, евространке ни до данас нису успеле да се одмакну даље од наднационалног тела за координацију, размену информација и искустава.<sup>[7]</sup> (Cuperus, Becker, 2004, p.18)

Дакле, било какво „дисциплиновање“ националних странака од стране неке наднационалне евространке, далеко је од стварности и остварења.

Сматрамо да велики део одговорности за овакво стање и положај евространака треба тражити и у њима самима, тачније у њиховим руководствомима, која су се, очигледно, из прагматичних разлога, помирили са положајем млађег брата у односима са националним странкама. Наравно, мало тога ће се на овом плану променити све док је Европска унија „заштићена сфера, сигурна од захтева бирача и њихових представника“ (Maig, 2013, p.109)

---

[7] Неки аутори иду тако далеко да ове странке пореде са нечим што је „нешто више од сиромашно опремљеног секретаријата“.

---

## References/Литература

- Bartolini S. (2006). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford Scholarship Online
- Becker F. and Cuperus R.(2004). *The Party Paradox: Political Parties - Between Irrelevance and Omnipotence*, IPPR, Available at <http://www.ippr.org/files/ecomm/files/The%20Party%20Paradox.pdf?noredirect=1>
- Dalton R., Farrell D., McAllister I.(2011). *Political Parties and Democratic Linkage - How Parties Organize Democracy*, Oxford University Press, Oxford
- Fossum E. J.(2006). *Conceptualizing the European Union Through Four Strategies of Comparison*, Comparative European Politics, Vol. 4.
- Grubiša D.(2011). *Political-science Dilemmas regarding the European Union: in search of a Definition*, Politička misao, br.2. (In Croat)
- Hix S. (2007). *The Political System of the European Union*, Beograd, (In Serbian)
- Hutter S., Grande E., Kriesi H. (eds.) (2016). *Politicising Europe -Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kirgis L.F. Jr (1977). *International Organizations in Their Legal Settings: documents, Comments and Questions*, London.
- Mair P.(2007). *Political Opposition and the European Union*, Government and Opposition, Vol. 42, No. 1.
- Mair P.(2013). *Ruling the Void:The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London.
- Manin B. (1997). *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Müller-Rommel F. and Fernando Casal Bertoa F. (eds.) (2016) *Party Politics and Democracy in Europe-Essays in honour of Peter Mair*, Routledge, London.
- Samardžić S.(1998). *European union as a Model of Supranational Community*, Institut za evropske studije i Fondacija Fridrih Ebert, Beograd. (In Serbian)
- Vajler Dž. (2002). *The Constitution of Europe*, Filip Višnjić, Beograd (In Serbian)
- Wessels W. (1997), *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, Journal of Common Market Studies,Vol.35, No.2.



---

**Zoran I. Čupić**

University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences  
Belgrade (Serbia)

## The nature and character of the European Union and the problem of representative democracy

### Summary

126 |

After more than three decades of primarily economic expansion, the European Union has entered a much more sensitive phase of its development. It has set off on “a road less travelled” concerning these forms of supranational organization - political integration. The result is in every sense a unique and extraordinary creation, albeit unfinished, unprecedented in the history of international relations, particularly in the area of supranational integration. That is why one of the key issues requiring explanation is whether the functioning of the European Union is really based on representative democracy, and, in this context, whether political parties, as its chief exponent in nation-states, contribute to “the formation of European political awareness and the expression of the will of citizens of the Union” at the European level. If we take into account the existing constitutional order of the European Union and the place of Europarties in it - their role, formal, legal and procedural framework of action not yet clearly defined - it is obvious that they are not able to contribute to „the formation of European political awareness and the expression of the political will of the Union citizens”.

**Keywords:** European Union, political system, political parties, Europarties, representative democracy