

ТМ	Г. XXXVIII	Бр. 4	Стр. 1735-1760	Ниш	октобар - децембар	2014.
----	------------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 061.1EU:323.1

Прегледни рад

Примљено: 26. 5. 2014.

Ревидирана верзија: 23. 6. 2014.

Одобрено за штампу: 24. 11. 2014.

Бојан Ковачевић

Универзитет у Београду

Факултет политичких наука

Београд

ЈАЧАЊЕ СЕПАРАТИЗМА У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ КАО НЕНАМЕРАВАНА ПОСЛЕДИЦА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Апстракт

У чланку се јачање сецесионистичких покрета у државама чланицама Европске уније анализира у светлу уставних и политичких преображаја кроз које су Унија и њене чланице прошли у досадашњем току интеграције. Основна теза је да нагли раст сецесионизма представља једну од ненамераваних последица процеса федерализације ЕУ под маском тржишне интеграције и у одсуству одговора на питање политичког финалитета. Аутор, међутим, показује да захтеви данашњих Каталонаца, Шкота, Фламанца или Венецијанаца за “самоопредељење народа” суштински одударају од филозофског и историјског смисла тог појма. Европска интеграција проишходила је постепеним укидањем неопходних претпоставки остварења начела владавине народа рођеног са Француском револуцијом. Тиме је и становиште да ће унутрашња сецесија ЕУ омогућити грађанима новонасталих држава да сами обликују своју колективну судбину изгубило упориште у друштвенополитичкој стварности.

Кључне речи: сецесија, Европска унија, криза, самоопредељење, федерализам

GROWING SECESSIONISM IN THE EU MEMBER STATES AS AN UNINTENDED CONSEQUENCE OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Abstract

This paper analyzes the rise of secessionism in the EU member states in light of constitutional and political transformations of the EU and its member states in the course of the European integration process. The main argument is that the rise of secessionism should be seen as an unintended consequence of the EU federalization process under the mask of market integration and in the absence of a constitutional answer to the question of *finalité politique*. However, the author demonstrates that present-day secessionist demands by the Catalans, Scots, Flemish, or Venetians hardly have anything in common with the original historical and philosophical meaning of the “self-determination” concept. As a direct consequence of the European integration process, necessary prerequisites for the actualization of the popular sovereignty have disappeared on both the national and the European level. Therefore, the idea that internal secession of the EU would enable citizens of newly established states to autonomously shape their collective destiny is no longer grounded in socio-political reality.

Key Words: secessionism, European Union, crisis, self-determination, federalism

УВОД

Историјско искуство сведочи да се питање сецесије спушта са висина теоријских расправа у друштвеноисторијску стварност у ситуацијама када сложена политичка заједница системски изгуби способност да одговори на захтеве својих саставних јединица (Đinđić, 1988). Избијање кризе јавних дугова 2009. године оголило је немоћ Европске уније да заштити интересе својих чланица у најосетљивијим областима фискалне и социјалне политике. Међутим, за разлику од искуства модерних федерација у временима кризе, ескалација кризе ЕУ није довела до захтева за изласком држава из ове политички недовршене федерације. Уместо тога, сецесионистички захтеви су у својој разарајућој снази избили у први план у оквиру самих држава чланица, заједница чије јединство, за разлику од јединства ЕУ, почива на демократској уставној одлуци политички самосвених народа. У јануару 2013. године скупштина Каталоније је усвојила „Декларацију о независности”.¹ Декларацијом се наглашава

¹ http://www10.gencat.cat/gencat/binaris/declaration_of_sovereignty_tcm34-239795.pdf

“историјско право каталонског народа на самоуправу” и најављује одржавање референдума у току 2014. године. Након победе Шкотске националне партије на парламентарним изборима 2011. године захтев за независност постаје централна политичка тема у Шкотској и Великој Британији. У складу са предизборним обећањима партије која је добила подршку већине грађана, референдум о отцепљењу Шкотске одржан је 18. септембра 2014. године. Иако је коначни исход узбудљивог и неизвесног референдумског процеса био у корист останка Шкотске у Великој Британији, остаје чињеница да је чак 45% Шкота на питање „Да ли желите да Шкотска постане независна држава?“ одговорило потврдно. О изузетној озбиљности са којом су грађани приступили питању независности сведочи и необично велика излазност на референдум од чак 86% становништва.² У Венецији је у марту 2014. године у организацији најугледнијих регионалних политичких партија одржан референдум о отцепљењу некадашње Млетачке републике од Италије.³ Гласањем путем интернета грађани су се уз велику излазност великом већином гласова изјаснили за стварање независне венецијанске државе. Уколико се ствар посматра са становишта уставног права, јасно је да исход овог необичног референдума не може довести у питање јединство земље. Посматран пак у контексту дешавања у Каталонији и Шкотској, венецијански референдум употпуњује слику о сепаратистичком пожару који се шири Европском унијом. Оно што повезује све данашње европске сецесионисте јесте њихова чврста решеност да изласком из својих држава не напусте Европску унију.

Како објаснити чињеницу да су захтеви за стварање нових држава у ЕУ достигли свој врхунац у тренутку када је постало јасно да европска интеграција убрзано топи и оно мало што је преостало од санте леда државне суверености? Каква је веза између процеса федерализације Европе и сецесионистичких захтева у државама чланицама? Какав смисао задобија стари захтев за самопредељење народа у светлу темељног преображаја политичке природе данашње Европске уније? Расветљавање ових питања представља основни задатак чланка.

Бројни аутори настоје да објасне сецесионистичке захтеве усредсређујући се на културне, историјске, економске и политичке претпоставке одржавања јединства мултинационалних држава (Requejo & Sanjaume, 2013; Guibernau 2012; Keating 2012). Насилно укидање аутономије у прошлости, недовољна заштићеност регионалних идентитета, промена односа снага најзначајнијих поли-

² <http://www.scotreferendum.com/>

³ <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/03/europes-latest-secession-movement-venice/284562/>

тичких партија, економска криза, неадекватност постојећих уставних решења, као и неправична прерасподела друштвене добити између региона, најчешће се означавају као основни узроци јачања сепаратистичких снага. Насупрот томе, становиште које се заступа у овом раду јесте да разматрање процеса политичке фрагментације из различитих унутрашњих перспектива појединачних држава, иако неопходно, не може у потпуности да објасни феномен сецесионизма у оквиру данашње Европске уније. Када би Европска унија и даље представљала прост савез суверених држава, повезивање питања сецесије са процесом европских интеграција не би имало оправдање. Међутим, ЕУ чије одлуке погађају најосетљивије сфере социјалног, економског и културног живота грађана одавно више не представља класичну међународну организацију. Отуда и потреба да се разматрању проблема сецесије приступи у контексту политичких и уставних преображаја кроз које су Унија и њене државе чланице прошли у досадашњем току интеграције.

Основна теза чланка јесте да нагли раст сецесионизма у неким од држава чланица представља једну од „ненамераваних последица” (Мајоне, 2009, стр. 100–127) „скривеног европског федерализма” – процеса изградње сложене европске политичке заједнице под маском тржишне интеграције и у одсуству одговора на питање политичког финалитета (Ковачевић, 2013а). Европска унија нема формално право да се на било који начин меша у унутрашње уређење својих држава чланица. Истовремено пак, као споредни ефекат изградње наднационалне заједнице, смисао и функција самих држава чланица суштински су промењени (Бек и Гранде, 2012, стр. 85–145). У току интеграције дошло је до неконтролисане централизације надлежности на европском нивоу управљања, што је било непосредно праћено све већим сужавањем политичке аутономије држава чланица (Scharpf, 2009). Централизација надлежности на европском нивоу власти пореметила је и постојећу равнотежу између захтева за заједничким управљањем (*shared rule*) и захтева за самоуправом (*self rule*) у оквиру уставних система сложених држава чланица ЕУ (Keating & Hooghe, 1996). Са продубљивањем интеграције политичка аутономија региона, која је у регионалним и федералним државама загарантована националним уставима, све више је бивала испражњена од садржаја (Jeffery, 2005). Структурно одређена централна улога коју владе држава играју у процесу европских интеграција учиниће да регионални захтеви за државношћу не јењавају са продубљивањем процеса европске интеграције. Након избијања кризе еврозоне 2009. године постало је јасно да су државе изгубиле политичку аутономију неопходну да у времену великих турбуленција светске економије заштите своје грађане. Као непосредна последица, у сложеним државама чланицама ЕУ отворило се питање зашто би

саставне јединице и даље прихватале одлуке централних власти које више нису способне да се изборе са незадрживим растом незапоуслености, да свом становништву обезбеде задовољавајући ниво инвестиција у инфраструктуру, квалитетни образовни и здравствени систем, цивилизоване услове рада итд. То је, са једне стране, проиходило великим изливом незадовољства огорчених грађана на улицама јужних европских метропола (Атина, Мадрид, Рим, Лисабон), а са друге јачањем сецесионистичких покрета (Каталонија, Ломбардија, Шкотска).

Поред расветљавања везе између сецесионистичких захтева и процеса европских интеграција, у чланку ћемо показати да захтеви данашњих Каталонаца, Шкота, Фламанца или Венецијанаца за „самоопредељење народа” суштински одударају од филозофског и историјског смисла тог појма (Фиш, 2013). Европска интеграција проиходила је постепеним укидањем неопходних претпоставки остварења начела владавине народа рођеног са Француском револуцијом (Mair, 2013; Bellamy, 2012). Тиме је и становиште да ће Каталонци изласком из Шпаније добити прилику да сами обликују своју колективну судбину (Guibernau, 2014) изгубило упориште у друштвенополитичкој стварности. Штавише, заоштравање тензија између централних власти држава и њихових саставних јединица, на сличан начин као и масовни протести грађана против националних власти због ишчезавања функција благостања, одвраћа пажњу од стварних доносилаца политичких одлука, које је процес интеграције изместио из оквира појединачних држава.

Рад је подељен на четири дела. У првом делу ћемо размотрити промене односа између држава, региона и наднационалних институција у различитим фазама европске интеграције. Затим ћемо расветлити везу између продубљивања интеграције и јачања сепаратистичких захтева у неким државама чланицама ЕУ. У трећем делу ћемо размотрити смисао захтева за самоопредељење народа у светлу системске кризе Европске уније. Коначно, у закључку ћемо указати на нераскидиву повезаност исхода сецесионистичких настојања са исходом уставне и политичке трансформације ЕУ у епохи кризе.

УСПОН И ПАД ЕВРОПЕ РЕГИОНА

Тема ненамераваних последица политичких одлука заузима важно место у историји мишљења о држави, праву и политици. Тако Макијавели (*Niccolo Machiavelli*) наводи низ примера у којима су одлуке владоца инспирисане милосрђем и усмерене ка добробити заједнице на крају изродиле хаос, неред, анархију, убиства и разбојништво, узрокујући тако пропаст државе и њеног владара (Machiavelli, 1998, стр. 138–139). У *Осамнаестом бримеру Луја*

Бонапарте Маркс (*Karl Marx*) луцидно описује ненамераване последице политичких одлука вођа демократске револуције 1848. године у Француској. Вођени узвишеним циљевима остваривања начела републиканске владавине, главни актери су својим деловањем ненамеравано утрли пут претварању грађана у поданике под влашћу деспота у лику „пајаца који више не сматра светску историју за комедију већ своју комедију за светску историју” (Marks, 2011, стр. 72). У свом класичном делу *Велика трансформација*, Карл Полањи (*Karl Polanyi*) доказује да је остваривање либералне визије потпуне институционалне раздвојености између политике и тржишта у 19. веку, за ненамеравану последицу имало структурно онеспособљавање државе да помири супротстављене економске и социјалне захтеве становништва, што ће на крају происходити Првим и Другим светским ратом (Polanji, 2003). Наша основна теза јесте да су политичке одлуке главних актера процеса европских интеграција усмерене ка остваривању „све ближе уније народа Европе” као једну од ненамераваних последица имале јачање сецесионистичких захтева у неким од држава чланица.

У првим деценијама европских интеграција регионално питање не излази из националних оквира појединачних држава. Тај период обележен је успоном државе благостања и може се посматрати као последња етапа на путу изградње националне државе који почиње са Француском револуцијом (Loughlin, 2005, стр. 158). Будући да се све што је за друштво важно дешава у оквиру националних граница, не постоји готово никакво интересовање региона за процес наднационалних интеграција. У том периоду управљачки процес на европском нивоу налази се под пуном контролом националних влада. Ипак, управо је тада дошло до одлучујућих помака у конституционализацији европских уговора. Уљуљкане својом кључном улогом у управљачком систему, владе држава равнодушно су посматрале како Суд правде ЕУ својим пресудама успоставља класична федерална уставна начела функционисања ЕЗ – начело непосредног дејства, начело надређености и начело имплицитних надлежности (Vajler, 2002, pp. 31–85). Док ће прва два начела приморати државе да се једном усвојених правила европске игре строго придржавају, треће начело отвориће врата европским институцијама да зарад остваривања уговорних циљева доносе одлуке у областима које не спадају у њихове искључиве надлежности. Владе су тако почетком 70-их година започеле праксу обилатог коришћења члана 235. Уговора, који им омогућава да једногласном одлуком на предлог Комисије и уз сагласност Парламента пренесу нове надлежности на европски ниво без формалне промене оснивачких уговора. Управо чињеница да је у првим деценијама интеграције процес одлучивања био у потпуности под контролом националних влада представља

кључни део објашњења зашто у току највећег ширења надлежности европског нивоа власти није дошло ни до каквих озбиљнијих сукоба на релацији државе–Заједница.

Јединствени европски акт (ЈЕА) из 1986. године омогућио је гласање квалификованом већином у Савету министара, чиме су широм отворена врата остваривању заједничког тржишта. Националне владе, које су још у оснивачком периоду изгубиле могућност селективног тумачења европских одлука, први пут се суочавају са конкретном претњом да буду прегласане у Савету. Ослобођена захтева да за законодавне предлоге тражи подршку министара свих држава, Комисија коначно почиње да остварује улогу мотора европских интеграција. Отварају се регионалне канцеларије за лобирање у Бриселу које настоје да успоставе директну сарадњу са Комисијом без посредништва држава (Ковачевић, 2009, стр. 89–95). Истовремено почињу све гласније да се чују захтеви политички мобилисаних европских региона за активно укључивање у обликовање заједничке европске судбине. Свесни далекосежности промена које доноси процес европских интеграција, региони су на конференцији 1989. године у Минхену, под називом “Европа региона”, први пут јасно дефинисали своје захтеве: увођење начела супсидијарности у оснивачке уговоре које би обухватило регионални ниво власти, уговорна подела Уније на три нивоа власти која ће обухватити европски ниво, државе и регионе, активно укључивање представничког тела региона у одлучивање на европском нивоу и право појединачних региона да покрећу поступак пред Судом правде (Ковачевић, 2009, стр. 95–98). Амбициозност ових захтева јасно сведочи о томе да су региони у периоду непосредно пре потписивања Уговора из Мастрихта европску интеграцију посматрали као прилику да успоставе партнерске односе са државама и европским институцијама.

Уговор из Мастрихта, међутим, није задовољио очекивања снажних европских региона попут немачких покрајина, шпанских аутономних заједница или белгијских региона и заједница. Комитет региона добио је само скромну консултативну улогу у процесу креирања европских политика (Nergelius, 2005). Примена начела супсидијарности ограничена је на однос између држава и европских институција. Иако су регионални министри добили формалну могућност да представљају своје државе у Савету министара било је јасно да ће њихово деловање у Савету бити ограничено обавезом да заступају првенствено националне а тек онда регионалне интересе (Eggermont, 2011). Речју, промене уведене Уговором из Мастрихта створиле су само привид демократског учешћа региона у европском управљачком процесу. Основна функција тог привида била је да обезбеди подршку европских субнационалних актера даљем продубљивању интеграције. Униформни приступ решавању регионалног

питања преко Комитета региона показао се као сигурна лука за главне архитекте процеса интеграције. Због великих различитости у уставном положају и политичким амбицијама европских региона, успостављање заједничког регионалног представничког тела било је осуђено на веома ограничене консултативне домете. Стварањем регионалног представничког тела без стварног утицаја на процес одлучивања очувана је функционалност система, док је истовремено и дотадашња улога националних влада у систему одлучивања ЕУ остала нетакнута.

Уговор из Мастрихта није, дакле, услишио захтеве европских региона да се умешају у наднационално одлучивање. Што је још важније, тај Уговор није створио никакве конкретне баријере даљој централизацији надлежности на европском нивоу. Од самог почетка питање легитимитета ЕЗ/ЕУ односило се на могућност одржавања равнотеже између захтева за очувањем аутономије држава и захтева за заједничким решавањем проблема на европском нивоу. Међутим, са продубљивањем европских интеграција које је након Уговора из Мастрихта добило снажан замах, постајало је све јасније да ту равнотежу нема ко да брани (Ковачевић, 2013b). Вођене рационалним интересом јачања сопствене институционалне позиције у односу на националне парламенте и регионе са законодавним надлежностима, владе држава, као главни европски законодавци, подстакле су неконтролисану централизацију надлежности. Суд правде ЕУ од самог почетка показивао је своју решеност да европску интеграцију гура напред упркос повременој инерцији држава (Scharpf, 2009, стр. 13–20). Као кључна наднационална институција, Комисија је чинила све како би се европско заједништво продубљивало на уштрб слабљења аутономије држава (Мајоне, 2009, стр. 72–100).

Основна одлика овога процеса јесте, са једне стране, двострука централизација надлежности – на нивоу европских институција и у рукама влада држава чланица, а са друге, то да се он одвија далеко од демократске контроле грађана и њихових субнационалних заједница. У демократским федерацијама попут Швајцарске политичку одлуку о преносу надлежности на централни ниво власти доноси већина грађана и кантона (Fleiner, 2005). У ЕУ је решавање овог најосетљивијег питања поверено националним владама, европским технократама, наднационалном Суду правде и најутицајнијим интересним групама (Ковачевић, 2013a, стр. 205–221). Јасно је да овакав приступ интеграцији, поред обесмишљавања улоге националних парламената, суштински угрожава и политичку аутономију за коју су се поједини европски региони изборили у оквиру својих држава (Jeffery, 2005). Док национални министри својим учешћем у одлучивању у Савету министара на европском нивоу успевају да надокнаде сужавање законодавних надлежности држава, регионалне

власти остају беспомоћни посматрачи постепеног смањивања свог политичког утицаја.

Са сазревањем свести о све већој угрожености регионалне аутономије, почиње постепено да опада подршка регионалистичких партија даљем продубљивању интеграције (Herbim, 2008). У неким земљама те партије се отворено окрећу против процеса интеграције, за који се испоставило да не води стварању „Европе региона” већ да додатно јача позицију централних власти у односу на регионе (Giordano, 2004). Већ средином 90-их година поједини аутори указују на озбиљне уставне и политичке последице процеса интеграције, који сваким кораком све више подрива националне демократије и регионалне аутономије (Abromeit, 1998). Као решење растућег проблема демократског дефицита ЕУ предлаже се одустајање од униформног приступа интеграцији и пружање прилике појединцима да као грађани својих региона и својих држава на референдумима демократским путем одлучују о сваком даљем преносу надлежности на европски ниво власти (Abromeit, 1998, стр. 53–136). Ти предлози противе се системској логици процеса интеграције која се од самог почетка сводила на постепено измештање управљачког процеса из демократских уставних арена држава (Bartolini, 2008). Са функционалног становишта пак демократско одлучивање о вертикалној подели управљачких функција представљало би неподношљиво усложњавање система. Поред тога, у периоду када су теоретичари почели да износе своје критике ЕУ због њене недемократске природе, систем је и даље свим својим корисницима доносио економску добит. Још увек ненарушена слика света према којој је процес европских интеграција исто што и мир, стабилност и материјално благостање, учврстила је решеност европских управљачких елита да не мењају стратегију скривене федерализације Европе.

Уочи Конвенције о будућности Европе приступ региона процесу интеграције суштински је измењен. Одустаје се од бесплодног заједничког приступа свих европских региона. Тако уочи саме Конвенције долази до институционалног повезивања европских региона који у оквиру својих држава већ поседују висок степен политичке аутономије.⁴ Захтеви које су ти субнационални актери изнели на Конвенцији подигнути су на превисоку лествицу: признавање специјалног статуса региона са законодавним надлежностима у Уговорима и добијање права региона да појединачно покрећу поступак пред Судом правде (Jeffery, 2005, стр. 39–42). Таква промена приступа јасно сведочи о томе да је у очима регионалних представника европска интеграција од прилике за стварање „Европе

⁴ <http://www.regleg.eu/>

региона” у међувремену постала озбиљна претња очувању већ успостављене уставне равнотеже у оквиру сложених држава чланица. Решења предвиђена неуспелим Уговором о уставу, а после прихваћена у усвојеном Уговору из Лисабона, поново нису задовољила захтеве снажних европских региона. Лисабонски уговор је, између осталог, омогућио Комитету региона да покреће поступак пред Судом правде због кршења начела супсидијарности. Међутим, тело које у исти кош ставља грчке административне регионе, немачке покрајине и шпанске аутономне заједнице, тешко да се може сматрати одговарајућим заштитником регионалних аутономија. Истовремено пак треба имати у виду да приступ регионалном питању преко Комитета региона представља једино решење које са становишта функционалности европски управљачки систем може да поднесе. Са једне стране, уговорно признавање посебног статуса региона који у оквиру својих држава имају уставом загарантовану аутономију довело би до превеликог усложњавања и успоравања европског управљачког процеса. Са друге пак, системска немогућност процеса одлучивања ЕУ да одговори на политички амбициозне захтеве Каталоније, Шкотске, Фландрије или Ломбардије доводи до тога да се њихово незадовољство и притисак окрећу ка централним властима матичних држава.

Крах уставног пројекта на референдумима у Француској и Холандији 2005. године, представљаће увод у системску кризу Европске уније, коју ће европске управљачке елите покушати да превазиђу усвајањем реформског Уговора из Лисабона 2007. године. Међутим, тек што је поновљеним референдум у Ирској успешно окончан мукотрпни и неизвесни процес ратификације, избијање кризе јавних дугова учиниће очигледним незадовољност реформских захвата које овај Уговор предвиђа (Samardžić, 2012). Криза ће уједно до краја оголити и ненамераване последице дугог процеса постепеног жртвовања политичке аутономије држава зарад успостављања “све ближе уније народа Европе”. Лишене слободе деловања у кључним областима макроекономске политике, националне владе остале су немоћни посматрачи убрзаног погоршавања услова живота грађана. Ситуацију у којој централним властима држава више не полази за руком да својим одлукама заштите друштво, европски сецесионисти ће преокренути у своју корист. Они ће успети да дуго таложено незадовољство неадекватним положајем региона у динамичком европском уставном и политичком простору преокрену у отворене захтеве за отцепљењем.

*ПРОДУБЉИВАЊЕ ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КАО
ПОДСТРЕК СЕЦЕСИОНИЗМУ У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ*

Сепаратистичке партије у Шкотској и Фландрији почеле су од још краја 80-их година да посматрају процес европских интеграција као стратешки важан инструмент за остваривање својих циљева (Liable, 2008, стр. 75–150). Не може се, међутим, говорити о њиховој неподељеној и неусловљеној подршци визији уједињене Европе промовисаној Уговором из Маастрихта. Представници Шкотске националне партије својевремено су вехементно одбацили концепт Комитета региона и начело супсидијарности као „део унионистичке стратегије успостављања трајно подређеног положаја Шкотске у оквиру Велике Британије” (Liable, 2008, стр. 114). Лидери националистичког Фламанског блока у Белгији оценили су тај Уговор као закулисно средство централизације надлежности која прети да угрози способност политичких представника региона и заједница да штите фламанске интересе (Liable, 2008, р. 122). Оштра критика скромних институционалних домета регионалног учешћа у систему одлучивања ЕУ, међутим, није окренула ове партије против саме европске интеграције. Та критика је превасходно имала за циљ да укаже на то да Европска унија, која постепено преузима на себе најважније управљачке функције, структурно није у стању да пружи могућност регионима да своје амбициозне политичке, социјалне и економске циљеве и даље успешно остварују као саставне јединице држава. Стога ће и сваки даљи корак на путу наднационалне интеграције бити праћен све гласнијим захтевима регионалистичких партија за стицање „независности у Европи”.

Посматрано из шире перспективе, подршка сепаратистичких партија процесу европских интеграција своје оправдање проналази понајпре у томе што сваки наредни корак на путу европског уједињења све више ограничава улогу држава. Наиме, основна претпоставка, која је са избијањем кризе 2009. године добила своју пуну потврду, јесте да ће ослабљене државе имати све мање расположивих инструмената за борбу са сецесионистичким захтевима својих саставних јединица.⁵ Намеће се пак следеће логично питање: зашто је стицање независности задржало толику привлачност за европске нације без државе у времену у коме наднационална интеграција незадрживо празни начела суверености и државности од њиховог основног историјског и филозофског смисла? Истраживачи који су се бавили проучавањем односа сепаратистичких партија према

⁵ „Регионалистички покрети постају нарочито снажни онда када се у равни са оне стране националне државе отвори алтернативни извор за ресурсе који се могу политички досегнути“ (Cirm, 2003, стр. 206).

Европи дошли су до закључка да за те партије стицање државности више не представља циљ по себи. Прихвативши реалност „постсувереног света” (Keating, 2001) који је створила европска интеграција, сепаратисти државу посматрају као најбоље расположиво средство за остваривање других циљева који могу бити идентитетски, социјални, економски али се могу односити и на међународно признање, национални понос и једнакост (Liable, 2008, стр. 31). Из угла европских сепаратиста држава се, дакле, посматра као тип политичке заједнице који у задатом друштвеноисторијском контексту још увек представља најбољи оквир за остваривање колективно дефинисаних циљева.

Криза јавних дугова, која траје од 2009. године, темељно је преобразила политичку природу ЕУ. Систем одлучивања који свим националним владама даје прилику да своје виђење општег добра Европљана уграде у европске политике показао се немоћним да одговори на изазове великих турбуленција на светској финансијској и економској сцени. Опстанак ЕУ у новим околностима изискивао је ново упрошћавање система одлучивања.⁶ Све до избијања кризе еврозоне 2009. године владе су својим пристанком на постепено измештање процеса креирања политика из националних политичких арена доприносиле упрошћавању управљачког система на уштрб националних демократија (Maier, 2013, стр. 99–142). Задржавајући све време кључну улогу у европском систему одлучивања, владе су кроз читав процес показивале спремност да продубљују интеграцију по цену сужавања аутономије својих држава. Међутим, упрошћавање система до ког је дошло као одговор на ескалацију кризе еврозоне подразумевало је успостављање хијерархијских односа између самих влада.

Са једне стране, дошло је до велике централизације моћи у рукама најснажнијих држава чланица. Кључне одлуке о фискалној и социјалној политици појединих држава почеле су да се доносе из затворених врата, на учесталим састанцима шефова држава и влада у оквиру Европског савета (De Wilde & Zürn, 2012). Комисија и Парламент, као наднационалне институције, од самог почетка биле су искључене из потраге за најбољим начином превазилажења кризе. Што је још важније, маргинализована је и улога самог Савета мини-

⁶ „Сваком социјалном систему који се жели одржати идентичним, који у свом опстанку не жели бити овисан само о каузалној констелацији што се случајно намеће из његове околине, крајња комплексност свијета задана је као проблем посредовања смисла. Да би могао ријешити тај проблем, мора у својим границама развити одређену аутономију која би се бар састојала у томе да може каузалне факторе, тј. информације селективно обрађивати и успоређивати с другим могућностима“ (Luhmann, 1981, стр. 145).

стара, као међувладиног тела коме је оснивачким уговорима намењена кључна улога у законодавном и извршном процесу (Weiler, 2012a, стр. 250–255).

Са друге стране, централизација моћи на европском нивоу била је непосредно праћена потпуним укидањем аутономије националних политичких власти. Замењивање изабраних премијера у Грчкој и Италији технократама по вољи лидера најснажнијих држава чланица ЕУ, представљало је само увод у системске реформе које ће избрисати слободу држава да обликују економску и социјалну сферу живота својих грађана. Уредба Савета и Парламента којом се уводи посебна процедура за надгледање и спречавање великих макроекономских неравнотежа у државама чланицама („*Excessive Imbalance Procedure*“) практично даје Комисији одрешене руке у контролисању начина вођења макроекономске политике на националном нивоу.⁷ Од ступања на снагу Уговора о стабилности државе су приморане да визију општег добра Европљана економски најснажније државе чланице у ЕУ, Немачке, отеловљену у тзв. „златном правилу“ – буџетски дефицит испод 3% БДП и јавни дуг испод 60% БДП – унесу у своје националне уставе.⁸ То омогућава да политичка одлука неке будуће владе о улагањима у велике инфраструктурне пројекте, унапређењу социјалне и здравствене заштите или издавајању већих издатака за образовање буде лако оборена пред уставним судом.

Речју, као одговор на данашњу кризу еврозоне главни доносиоци одлука у ЕУ одлучили су се да у потпуности сузбију сферу аутономног политичког деловања држава у најосетљивијим областима јавних политика. Ратификовањем Уговора о стабилности државе су се одрекле слободе да одлучују о минималној цени рада, старосној граници одласка у пензију, висини улагања у инфраструктуру, приватизацији јавних функција, нивоу заштите радника, висини издатака за школство и здравство (McGiffen, 2011). Међутим, упоредо са сазревањем свести грађана о томе да постојећу европску политику не могу да промене ни масовни протести, ни национални, ни европски избори, ни одлуке уставних судова (Ковачевић, 2013b), свој врхунац су достигали захтеви за стварање нових држава на територији постојећих држава чланица ЕУ. Опција напуштања самог европског оквира пак, који је укинуо слободу националних власти да самостално уређују економску и социјалну сферу живота, наишла је на одлучно одбијање главних политичких актера како у државама тако и у њиховим незадовољним саставним јединицама.

⁷ Regulation (EU) No 1176/2011

⁸ Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union Art. 3.2

Као ненамеравана последица европске интеграције националне владе у појединим државама нашле су се у ситуацији да више не могу ефикасно да одговоре на захтеве својих грађана. Истраживачи који су проучавали однос између одумирања функција државе благостања и јачања сепаратизма дошли су до закључка да политичка фрагментација увек представља

„израз ситуације у којој националној држави више не полази за руком да пружи симболички систем односа који има моћ убеђивања и у коме се може развити цивилни грађански колективни идентитет распрострањен на све чланове принципијелно отворене политичке заједнице“ (Cirn, 2003, стр. 198).

Ескалација кризе еврозоне сликовито је потврдила управо ову тезу. Поједини аутори већ дуже време заступају становиште према коме би отцепљење Каталоније или северних региона Италије донело већу економску и финансијску сигурност њиховом становништву у времену захуктале глобализације (Desquens, 2003). Са продубљивањем кризе ово схватање је наилазило је на све већу подршку јавног мњења. Захтев за солидарношћу са неразвијеним регионима у оквиру старих државних граница претворио се у неподношљиво бреме у ситуацији у којој се и развијени региони све теже боре са великим приливом миграната, повећањем незапослености, смањењем инвестиција, погоршањем образовних и здравствених услуга итд. (Guibernau, 2012, стр. 163–166).

Криза је истовремено до краја оголила немоћ грађана Каталоније, Шкотске или региона Венета да аутономно одлучују о правичној прерасподели друштвене добити. Такав развој учврстио је код појединих теоретичара и политичких делатника уверење да једино стицање независности може повратити моћ грађанима да одлучују о својој колективној судбини. „Раст сецесионизма у Каталонији последица је воље да се донесе одлука о судбини Каталоније као нације. Сецесионизам доводи у питање претпоставку да је могуће да нација без споствене државе напредује и развија се у оквиру државе у којој се налази и у којој је не сматрају једнаким партнером“ (Guibernau, 2014). Економска сврсисходност сецесионистичких захтева у времену економске кризе неће бити предмет испитивања у овом раду. У наредном поглављу доведемо у питање начелну претпоставку да би унутрашња сецесија ЕУ грађанима новостворених држава пружила могућност да аутономно обликују привреду, социјални и политички живот својих заједница.

*СЕПАРАТИЗАМ У ЕУ У ЕПОХИ КРИЗЕ – САМООПРЕДЕЉЕЊЕ
ИЛИ ХЕТЕРОНОМИЈА?*

Појам колективног самоопредељења народа нераскидиво је повезан са просветитељским идеалом слободног човека као бића које је у стању да само себе одређује кроз своје поступке (Fiš, 2013, стр. 31). Насупрот самоодређењу човека стоји појам хетерономије, односно стање „самоскривљене незрелости“ у коме човек прихвата, из кукавичлука или лењости, да се покорава законима којима није сам дао сагласност (Kant, 1974). Самоодређење појединца, међутим, није могуће уколико изнад колектива коме он припада постоји нека виша сила која га одређује. Уколико је колектив хетерономан онда су нужно хетерономни и појединци који га чине. Идеја да је човек по својој природи слободно биће доведена је до своје спољашње егзистенције тек са Француском револуцијом (Habermas, 1974, pp. 82–121). Стога ће тек у свету суверених демократских националних држава, чији су темељи положени Револуцијом, право народа на самоопредељење задобити кључно место на позорници историје. У свету у коме би владала једна сила не би било потребе да се жеља народа за самоопредељењем уопште узима у обзир (Фиш, 2013, стр. 272).

Захтеви Каталонаца и Шкота да самостално одлучују о својој колективној судбини припадају управо просветитељској традицији „демократског национализма“ (Guibernau, 2012, стр. 151–153). Они претпостављају постојање света држава у коме „сви народи имају право на самоопредељење и на основу тог права слободно одлучују о свом политичком статусу и у слободи обликују свој привредни, друштвени и културни развој“⁹. Међутим, објашњење узрока кризе данашње Европске уније лежи управо у чињеници да се стари свет држава срушио, али да и даље није створен неки нови свет који би заменио стари. Имајући у виду прегнантни увид Карла Шмита (*Carl Schmitt*) да право постаје право само на правом месту (Šmit, 2011), поставља се питање какав смисао право народа на самоопредељење задобија у данашњем европском контексту?

Неки од најбољих познавалаца уставног права Европске уније заузели су супротна нормативна становишта о овом питању. Џозеф Вајлер (*Joseph Weiler*) сецесионистичке захтеве повезује са неочекиваним повратком „историјски превазиђеног националистичког етоса“ према коме државе морају почивати на етничком принципу (Weiler, 2012b). Према Вајлеру, захтев за независност Каталоније од Шпаније треба разумети као одустајање од заједничког настојања да се помире политичке, социјалне, културне и економске разлике у оквиру шпанске политичке заједнице. Прекинувши у зао час кре-

⁹ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Чл. 1, став 1

ативну потрагу за одговором на питање „Зашто смо заједно?“ и приклонивши се опцији сецесионизма, Каталонци крше основно начело на коме почива европска федерација у изградњи. Стога они, у случају да се одлуче да изађу из Шпаније, према Вајлеру, морално и политички трајно губе право да постану будућа држава чланица Европске уније. „Европа не сме изгледати као нирвана за иредентистички европски трибализам који противречи дубоким вредностима и потребама Европске уније“ (Weiler, 2012b).

У свом одговору Вајлеру, Нико Криш (*Nico Krisch*) стаје на страну права каталонског народа на самоуправу и демократију у оквиру шире европске заједнице (Krisch, 2012). Одбацујући Вајлерово поистовећивање захтева за независношћу са националистичким трибализмом, Криш заступа тезу да шпанска држава спутава каталонски народ да заједно са осталим европским народима на равноправној основи учествује у потрази за решењима заједничких проблема који оптерећују све Европљане. Према његовом схватању, ЕУ представља пројекат који омогућава народима да развијају осећај припадности политичкој заједници и солидарности независно од националних граница у оквиру којих су остали заточени игром историјског случаја. Због тога би сецесионизам у Шкотској, Фландрији и Каталонији првенствено требало схватити као потребу да се демократским путем поново исцртају унутрашње границе ЕУ.

Кључно је уочити да супростављеност два изложена становишта проистиче из суштински различитих схватања уставне и политике природе Европске уније. То иде у прилог основној тези овога чланка да је феномен сецесионизма данас немогуће објаснити без разумевања преображаја функције и смисла самих држава, а до кога је дошло током процеса европске интеграције. Међутим, основни проблем са Вајлеровом и Кришовом аргументацијом јесте што ниједан од двојице аутора не узима довољно у обзир трансформацију кроз коју ЕУ пролази од избијања кризе 2009. године.

Са једне стране, Вајлеров став према проблему сецесије одређен је његовим старим схватањем Европске уније као еманципаторског историјског оквира који европским народима пружа прилику да, без постављања шмитовског питања о томе ко одлучује у крајњој инстанци, непрекидно трагају за сагласјем о најбољем начину решавања заједничких проблема (Weiler, 2005). Уколико се ствари посматрају из угла Вајлеровог схватања „уставне толеранције“¹⁰, захтев Каталонаца и Шкота за независношћу заиста постаје ретроград-

¹⁰ „Када је прихватање и потчињавање добровољно, и када је то тако у континуитету, оно представља чин истинске слободе и еманципације од колективне само-ароганције и уставног фетишизма: висок израз уставне толеранције“ (Weiler, 2001, стр. 68).

ни повратак или-или логике државности као реликта мрачне националистичке прошлости. Све до избијања системске кризе ЕУ Вајлеров аргумент могао се сматрати утемељеним у друштвеноисторијској стварности. Успостављање федералних уставних начела ЕУ ишло је руку под руку са процесом равноправног преговарања, договарања и потраге за сагласјем држава чланица око најбољег начина решавања заједничких проблема. Међутим, ескалација кризе јавних дугова оголила је потребу за упрошћавањем система одлучивања управо на уштрб уважавања захтева свих европских народа. Опстанак ЕУ у новим околностима условио је да се одлучивање о најосетљивијим областима фискалне и социјалне политике препусти влади Немачке као најмоћније државе чланице (Beck, 2013). Каталонски захтев за државношћу заиста се косио са логиком „уставне толеранције“ 1990-их и почетком 2000-их, али у том периоду је сам тај захтев имао подршку мање од половине становника Каталоније.¹¹ Када је криза 2009. године оголила потпуно ишчезавање аутономије држава да слободно уређују најосетљивије области јавних политика, Вајлеров аргумент једноставно је изгубио упориште у стварности.

Са друге стране, основни проблем са Кришовим становиштем је у томе што овај аутор сматра да би изласком из Шпаније грађани Каталоније повратили прилику да одлучују о својој колективној судбини. Овај приступ превиђа да је суштинска одлика досадашњег процеса интеграције била постепена изградња управљачке сфере заштићене од демократских захтева грађана (Maig, 2013; Ковачевић, 2012). Сваким даљим кораком у продубљивању европске интеграције сужаван је простор за колективно политичко деловање народа. Неконтролисаним преношењем надлежности на европски управљачки ниво, национална демократска сучељавања све више су бивала пражњена од садржаја. Истовремено, обезличени процес интеграције, усмераван технократском логиком увећања ефикасности, није довео до преношења демократског политичког процеса на европски ниво. Испоставило се да је стварање Европског парламента, који не бира европску владу и не може да утиче на правац вођења јавних политика, било у функцији успостављања привида учешћа грађана у политичком процесу. Ескалација кризе 2009. године оголила је чињеницу да појединци више не могу да „у слободи обликују свој привредни, друштвени и културни развој“ ни као Шпанци ни као Италијани ни као Французи ни као Европљани. Уверење да ће они то моћи да чине као Каталонци, Фламандци или Шкоти нашло се тако у сфери апстрактне утопије.

¹¹ Процент становника Каталоније који се према анкетама јавног мњења изјашњавају за независност све до 2008. године никад није био већи 20 % (Guibernau, 2012, стр. 161).

Основни проблем одлучно истакнутих захтева за државношћу Каталоније, Шкотске или Фландрије јесте што нови европски контекст не дозвољава овом касно пробуђеном демократском национализму да буде историјски стваралачки. „Држава је чиста динамика – воља да се нешто заједно уради – и захваљујући томе идеја о држави није спутана никаквим физичким границама“ (Ortega i Gaset, 2013, стр. 140). Као ненамеравана последица европске интеграције припадници старих европских нација остали су структурно ускраћени за могућност да својом политичком вољом „нешто заједнички ураде“.¹² За разлику од периода настанка модерних националних држава, постојање историјске и културне хомогености народа више не представља довољну основу колективног обликовања односа између државе и друштва, политике и тржишта, појединца и поретка. Штавише, инсистирање на тензији између држава и њихових саставних јединица одвраћа пажњу од стварних доносилаца одлука које је скривени европски федерализам изместио из националних оквира. У свету у коме је постало нормално да „парламент народа једне земље одлучују о судбини народа друге земље“ (Beck, 2013) јачање сецесионизма у оквиру држава одвраћа пажњу од суштинског проблема ишчезавања колективне аутономије европских народа. Са ескалацијом кризе јавних дугова постало је јасно да грађани више не могу да промене постојећу политику путем избора за национални парламент, нити путем европских избора нити организовањем необично масовних простеста на улицама европских метропола (Krastev, 2012). Уколико се нација, у складу са чувеном Ренановом формулом о свакодневном плебисциту, посматра као начело које је усмерено ка будућности, онда је и постојање старих европских нација суштински доведено у питање.

Оно што је још значајније, грађани су изгубили могућност да утврде одговорност за политичке одлуке које у пресудној мери утичу на њихове животе. Иако је Улрих Бек (*Ulrich Beck*) у својој књизи „Немачка Европа“ велику одговорност за судбину Европе приписао немачкој канцеларки, остаје чињеница да она за своје одлуке одговара искључиво Немцима, који је могу сменити или поново

¹² Кандидат социјалиста на председничким изборима у Француској, Франсоа Оланд (*François Hollande*), изборио је победу обећањем да ће променити политику штедње коју је спроводио његов претходник. Међутим, изненађујуће брзо је огољена његова немоћ да делује у складу са политичким пројектом за који је на изборима добио подршку грађана. Непосредно након изборне победе нови француски председник био је приморан да прихвати трајни пораз у покушају да унесе било какву суштинску промену у европски Уговор о стабилности – уговор чији је основни циљ цементирање будуће фискалне и социјалне политике националних држава управо у складу са неолибералном визијом света против које је Оланд дигао глас у кампањи (Bulard, 2013).

изабрати на следећим изборима. Осталим европским народима као кривци остају њихове владе које они могу у недоглед смењивати и против којих могу огорчено протестовати а да политика остане иста (Kovačević, 2013b). Истовремено, немогућност да се утврди истински европски политички кривац за драматично погоршање услова живота подстиче грађане појединих европских региона попут Каталоније, Шкотске или севера Италије да кривца пронађу на старом месту – у централним властима својих држава, као наводно главним узурпаторима њихове националне слободе. Тако се испоставља да ширење сецесионизма у Европи иде руку под руку са учвршћивањем позиције институционално и правно невидљивог креатора политика од којих у пресудној мери зависи економски и социјални живот у Европи. Даље инсистирање на сецесионизму у оквиру држава чланица допринеће премештању могућности човековог изласка из стања „самоскривљене незрелости“ на све безбеднију удаљеност од друштвеноисторијске стварности.

ЗАКЉУЧАК

Сецесионистички захтеви Каталонаца, Шкота и Флананца, између осталог, почивају на уверењу да ће чланство њихових будућих држава у ЕУ надоместити све оне економске, спољнополитичке и безбедносне привилегије које те заједнице губе изласком из матичних држава. Тако се на пример под претпоставком слободног извоза каталонске робе и услуга на заједничко европско тржиште минимизира значај евентуалног губитка шпанског тржишта (Horowitz, 2001, стр. 249–254). Из угла сецесиониста, будуће чланство отцепљених држава у ЕУ узима се као датост.¹³ Притом се, међутим, олако занемарује чињеница да је ЕУ формално и даље међународна организација у којој пријем сваке нове чланице изискује подношење кандидатуре у складу са стандардном процедуром.¹⁴ Европски осни-

¹³ Овакав став најбоље је осликан у изјави коју је заменик премијера Шкотске дао приликом своје посете Бриселу у фебруару 2012. године „Ми ћемо аутоматски постати чланица ЕУ. Не верујем да ова може бити доведена у питање”. <http://www.nytimes.com/2012/02/11/world/europe/scots-referendum-raises-a-slew-of-legal-issues.html>

¹⁴ На то ће јасно подсетити председник Европске комисије Мануел Барозо у писму упућеном енглеском Дому лордова у децембру 2012. године. „Европска унија почива на уговорима који се односе искључиво на државе чланице које су их прихватиле и ратификовале. Уколико део територије државе чланице престане да буде део те државе зато што жели да постане нова независна држава, уговори се неће више примењивати на тој територији. Другим речима, нека нова независна држава, након стицања независности, постаје трећа држава у односу на ЕУ и њене оснивачке уговоре што значи да се уговори више не би

вачки уговори не садрже ниједну одредбу која би регулисала будући статус нових држава насталих распадом неке од држава чланица. Уколико би ЕУ усвојила приступ који почива на пракси класичних међународних организација попут УН-а, пријему било које нове чланице морала би претходити сагласност свих држава чланица. У случају ЕУ, ту сагласност, међутим, ни у ком случају не би требало препоставити, посебно имајућу у виду супростављене ставове држава чланица о питању међународног признања Косова. Међутим, иако се ЕУ у погледу закључивања оснивачких уговора и пријема нових чланица и даље суштински не разликује од класичних међународних организација, у погледу функционисања свог политичког и правног система ЕУ је одавно много ближа класичним федералним државама. Неки аутори указали су на право европског грађанства као важан чинилац приликом разматрања питања статуса политичких заједница које би настале отцепљењем од држава чланица (Fassbender, 2013, стр. 7–8) Наиме, уколико би новим државама било ускраћена чланство у ЕУ због опструкције њихових матичних држава, њихови грађани би аутоматски били лишени права европског грађанства које сада уживају. Ваља подсетити да је Суд правде још у чувеном случају Ван Генд & Лос из 1963. године утврдио да „Заједница представља *нов правни поредак* у оквиру међународног права који за субјекте не подразумева само државе чланице већ и њихове држављане...“ те да стога „независно од законодавства држава чланица, право Заједнице, не намеће *појединцима само обавезе, већ им додељује и права која постају део њиховог правног наслеђа*“¹⁵ (подвукао Б.К.).

Оба изложена правна становишта имају своје упориште у изнијансираној европској стварности. Међутим, из онога што је до сада речено у овом раду следи да ће питање исхода сецесионистичких захтева у европском уставном и политичком простору зависити преваходно од природе политичког преображаја саме Европске уније. У том смислу, могућа су три сценарија:

Први сценарио подразумева даљи преображај Европске уније у европску империју без јасно видљивог императора (Marks, 2012; Zielonka, 2006; Самарџић и Ковачевић, 2013). То би значило наста-

примењивали на њеној територији“. http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economicaffairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso's_reply_to_Lord_Tugendhat_1012

12.pdf

¹⁵ Case 26/62, N.V. Agemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, (1963) European Court Reports, p. 12

вак одвајања територијалних од функционалних и идентитетских граница. Функције државе благостања које су некад остваривале државе чланице ЕУ временом би ишчезле, што би као крајњи резултат могло имати потпуну приватизацију здравства, школства, пензијског и социјалног система (Zielonka, 2006, стр. 91–115). Могућност грађана да кроз учешће у политичком процесу утичу на обликовање јавних политика у потпуности би нестала. Уместо тога, долазило би с времена на време до изолованих случајева отпора већ донетим одлукама које непосредно погађају интересе неке од многобројних функционалних или територијалних заједница које чине европски политички простор (Zielonka, 2006, стр. 117–137). Међутим, услед непостојања јединственог центра суверене власти на европском нивоу грађани неће моћи да утврде против чијих би се одлука заправо требало бунити, што ће систему обезбедити дугорочну стабилност. У том новом контексту национални уставни и представничке демократске институције све више би били обезвређивани. Немоћ држава да својим становницима пружи социјалну и економску сигурност још више би релативизовала значај самих националних граница. Граница између уставног и међународног права била би у потпуности изгубљена. Трајност (енгл. *perpetuity*) устава и недељивост (енгл. *indivisible*) суверености више не биле суштинске одлике државности (Mancini, 2012, стр. 483). Такав сценарио би готово извесно водио крају мултинационалних европских федерација. Будући да би у европској империји ишчезнула могућност појединачних народа да самостално одлучују о својој судбини, и само питање „Ко чини народ?“, око кога су вођени крвави ратови у европској историји (Fiš, 2013, стр. 69–255), изгубило би свој револуционарни карактер. Једном када се људи помире са чињеницом да више ни као Шпанци, ни као Каталонци, ни као Шкоти, ни као Европљани не могу самостално да дефинишу своје политичке циљеве¹⁶, претња шпанског војног официра да ће се независност Каталоније остварити „само преко њега мртвог“¹⁷ претворила би се у претњу празном пушком. Речју, у Европи у којој би скривени федерализам до краја укинуо нужне претпоставке остварења демократског начела владавине народа, питање права народа на самоопредељење више не би изазивало

¹⁶ Враћање грађана у стање потпуне равнодушности спрам европске интеграције и спрам политике уопште Иван Крастев види као једини начин да ЕУ опстане у њеном садашњем облику (Krastev, 2012).

¹⁷ „Независност Каталоније? Само преко мене мртвог. Шпанија није Југославија или Белгија. Чак иако лав спава, немојте га провоцирати, зато што ће показати дивљаштво које је вековима потврђивано“. <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9556803/Spain-risks-break-up-as-Mariano-Rajoy-stirs-Catalan-fury.html>

нестабилност и ратне претње. Овако успостављени трајни мир у оквиру ЕУ, који би био плаћен потпуним укидањем републиканског начела слободе народа, одисао би беживотном тишином гробља у складу са чувеним Кантовим упозорењем из „Списа о вечном миру“.

Према другом сценарију, продубљивање социјалне и економске кризе могло би грађане неких од држава чланица довести до свести о томе да одлуке европских институција на исти начин погађају њихове интересе без обзира на националне границе у оквиру којих живе. То би могло натерати владе држава са сличним привредним и политичким интересима да успоставе трајну демократску политичку заједницу. Први корак на том путу могла би бити одлука о расписивању заједничког европског пореза, како би се повећала количина расположивих средстава у европском буџету, као и пружање могућности грађанима да приликом избора за Европски парламент уистину одлучују о будућем председнику Комисије и правцу вођења јавних политика (Maduro, 2012). Трансформацијом Европске уније у демократску федералну државу питање сецесије у оквиру држава чланица изгубило би значај који има данас у оквиру међународног права. Оно би постало питање унутрашње сецесије и могло би се решавати по узору на швајцарски случај Јура (Broillat, 1989).

Коначно, упрошћавање система одлучивања ЕУ могло би бити остварено уколико би државе повратиле оне управљачке функције за које се Унија показала неспособном да их ефикасно остварује. То би превасходно значило одустајање од заједничке европске валуте и повратак на ниво тржишне интеграције који је успостављен Римским уговорима из 1956. године (Мајоне, 2011). Заговорници оваквог сценарија претпостављају да би државе тако успеле да поврате ефикасност у пружању услуга својим грађанима. Такође, сами грађани би повратили могућност да у оквиру својих држава кроз политички процес утичу на креирање најважнијих јавних политика. Успешан повратак интеграције на ниво савеза суверених држава вратио би проблем сецесије на терен уставних оквира појединачних држава и међународног права. Уколико имамо у виду историјско искуство према коме се подршка становништва отцепљењу мења у складу са променама друштвеноисторијских околности¹⁸ повратак делотворности националних држава могао би значити и повратак њиховог трајног јединства и стабилности.

¹⁸ У том смислу посебно поучно делује историјско искуство САД и Швајцарске у којим су у 19. веку вођени крвави ратови за отцепљење док се данас подела тих држава тешко може и замислити (Фиш, 2013, стр. 12–13)

ЛИТЕРАТУРА

- Abromeit, H. (1998). *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Bartolini, S. (2008). Taking 'Constitutionalism' and 'Legitimacy' seriously. *European governance papers*, 1, 1-19.
- Бек, У. и Гранде, Е. (2012). *Космополитска Европа [Cosmopolitan Europe]*. Београд: Универзитет Мегатренд.
- Beck, U. (2013). *Europa tedesca*. Roma-Bari: Laterza & Figli Spa.
- Bellamy, R. (2012). The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU. *Global constitutionalism*, 1, 141-172.
- Bulard, M. (2013). Social-defetisme a la francaise. *Le Monde diplomatique*. No. 709 – 60^e année, Avril, 8-9.
- Broillat, P. (1989). *Jura naissance d'un Etat. Aux sources du droit et des institutions jurassiennes*. Lausanne : Editions Payot.
- Cirm, M. (2003). Upravljanje sa one strane nacionalne države [*Governance Beyond the Nation-State*]. Beograd: Filip Višnjić.
- De Wilde, P. & Zürn, M. (2012). Can the politicization of the EU be reversed?. *Journal of Common Market Studies* , 50, 137-153.
- Desquens, J. (2003). Europe's Stateless Nations in the Era of Globalization: The Case for Catalonia's Secession from Spain. <http://www.jhubc.it/bcjournal/articles/desquens.cfm>.
- Đinđić, Z. (1988). *Jugoslavija kao nedovršena država [Yugoslavia as Unfinished State]*. Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada.
- Eggermont, F. (2011). In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council. In: C. Panara, A. De Becker (eds.) *The Role of the Regions in EU Governance* (pp. 3-24). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Fassbender, B. (2013). The Place of an Independent Catalonia in the European Union. Paper presented at the 3rd International Conference *Sobirania i Justícia*, Barcelona, October 4th http://www.sij.cat/fitxers/Bardo_Fassbender.pdf.
- Fiš, J. (2013). *Pravo naroda na samoopredeljenje: Obuzdavanje jedne iluzije [Peoples' Right to Self-Determination: The Domestication of an Illusion]*. Beograd: Albatros plus.
- Fleiner, T. (2005). Switzerland. In: A. Majeed, R. L. Watts, D. M. Brown (eds.) *Distribution of powers and responsibilities in federal countries* (pp.266-295). Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Giordano, B. (2004). The Politics of the Northern League and Italy's Changing Attitude Towards Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 5(1), 61-79.
- Guibernau, M. (2012). From devolution to secession: The case of Catalonia. In: M. Seymour, A. G. Gagnon (Eds.) *Multinational federalism, Problems and prospects* (pp.149-171). Palgrave Macmillan.
- Guibernau, M. (2014). The rise of secessionism in Catalonia has emerged out of the will to decide the region's political destiny as a nation. *EUROPP European politics and policy*. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/05/29/catalonia-secession/>
- Habermas, J. (1974). *Theory and Practice*. London: Heinemann.
- Hepburn, E. (2008). The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'. *Regional and Federal Studies*, 18 (5), 537-555.
- Horowitz, D. L. (2001). *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press.

- Jeffery, C. (2005). Regions and the European Union: Letting them in, and leaving them alone. In: S. Weatherill, U. Bernitz (eds.) *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe* (pp. 33-46). Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Kant, I. (1974). Odgovor na pitanje šta je prosvetćenost [An answer to the question: „What is enlightenment“]. U: D. Basta (Pr.) *Um i sloboda. Spisi iz filozofije istorije, prava i države [Mind and liberty. Essay on philosophy of history, law and state]* (str.41-48). Posebno izdanje časopisa *Ideje*. Beograd. Posebno izdanje časopisa *Ideje*. Beograd.
- Keating, M., & Hooghe, L. (1996). By-passing the nation state? Regions in the EU policy process. In: J. J. Richardson (Ed.) *European Union: power and policy-making* (pp.216-229). New York: Routledge.
- Keating, M. (2001). *Plurinational democracy*. Oxford University Press.
- Keating, M. (2012). Reforging the Nation: Britain, Scotland and crisis of unionism. In: M. Seymour, A. G. Gagnon (Eds.) *Multinational federalism, Problems and prospects* (pp.107-129). Palgrave Macmillan.
- Ковачевић, Б. (2009). *Место и улога региона у политичком и економском систему Европске уније [The Status and Role of the Regions in the Political and Economic system of the European Union]*. Београд: Завод за уџбенике.
- Kovačević, B. (2012). Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku [Politicization of the European integration – a chance for political unity or a disintegration threat?] (str.160-179). U: S. Samardžić, I. Radić Milosavljević (pr.) *Kriza Evropske unije [Crisis of the European Union]*. Beograd; Službeni glasnik.
- Kovačević, B. (2013a). *Skriveni federalizam [Hidden federalism]*. Beograd: Albatros plus.
- Kovačević, B. (2013b). Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji [Invisible power holder in the European Union]. U: S. Samardžić, I. Radić Milosavljević (pr.) *Evropski građanin u vremenu krize [European citizen in the age of crisis]* (str.97-126). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Krastev, I. (2012). European disintegration? A fraying Union. *Journal of Democracy*, 23(4), 23-30.
- Krisch, N. (2012). Catalonia's Independence: A Reply to Joseph Weiler. <http://www.ejiltalk.org/catalonias-indepence-a-reply-to-joseph-weiler/>.
- Loughlin, J. (2005). The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe. In: S. Weatherill, U. Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe* (pp.157-170). Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Liable, J. (2008). *Separatism and sovereignty in the new Europe*. Palgrave Macmillan.
- Luhmann, N. (1981). *Teorija sistema [Systems Theory]*. Zagreb: Globus.
- Maduro, M. P. (2012). A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice. *RSCAS Policy Papers, Robert Schuman centre for advanced studies, Global governance program*, No.11.
- Majone, G. (2009). *Europe as the would-be would power*. Cambridge University Press.
- Majone, G. (2011). Monetary Union and the politicization of Europe. Keynote speech at the Euroacademia International Conference *The European Union and the Politicization of Europe*, Vienna, 8-10 December.
- Machiavelli, N. (1998). *Vladar [The Prince]*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Marks, K. (2011). *Osamnaesti brimer Luja Bonaparte [The Eighteenth Brumaire of Louis Napoleon]*. Beograd: Službeni glasnik.
- Marks, G. (2012). Europe and its Empires: From Rome to the European Union. *Journal of common market studies*, 50(1), 1-20.

- McGiffen, S. (2011). Bloodless coup d'etat: The European Union's response to the eurozone crisis. *Socialism and democracy*, 25(2), 25-43.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void. The hollowing of western democracy*. London, New York: Verso.
- Mancini, S. (2012). Secession and self-determination. In: M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 481-500). Oxford University Press.
- Nergelius, J. (2005). The Committee of the Regions Today and in the Future—A Critical Overview. In: .S. Weatherill, U. Bernitz, *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe* (pp. 119-130). Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Ortega i Gaset, H. (2013). *Pobuna masa [The revolt of the masses]*. Alef, Gradac.
- Polanji, K. (2003). *Velika transformacija [The great transformation]*. Beograd: Filip Višnjić.
- Requejo, F. & Sanjaume, M. (2013). Recognition and political accommodation: from regionalism to secessionism. The Catalan case. *Political Theory Working Paper*, No. 13.
- Samardžić, S. (2012). Evropska unija između krize i dezintegracije [The European Union between the crisis and disintegration]. *Pravo i društvo*, 1, 9-26.
- Самарџић, С. и Ковачевић Б. (2013). Европска унија пред променама – империја или диференцирана интеграција. Са посебним освртом на 'случај Србије' [European Union facing changes – Empire or differentiated integration: with special remarks regarding the case of Serbia]. У: П. Накарада и Д. Живојиновић (пр.) *Србија у европском и глобалном контексту [Serbia in European and global context]* (pp. 119-148), Београд : Факултет политичких наука.
- Scharpf W. (2009). The double asymmetry of European integration, Or: Why the EU cannot be a social market economy. *Max Planck Institute for the study of societies working papers 09/12*, 1-39.
- Šmit, K. (2011). *Nomos zemlje*. Beograd: Fedon.
- Weiler, J. (2001). Federalism without Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*. In: N.Kalypso, R.Howse (eds.) *The federal vision*, (pp. 54-72). Oxford University Press.
- Vajler, Dž. (2002). *Ustav Evrope*. Beograd: Filip Višnjić.
- Weiler, J. (2005). On the power of the Word: Europe constitutional iconography. *International Journal of Constitutional Law*, 3(2 & 3),173-190.
- Weiler, J. (2012a). Europe in Crisis – on 'political messiansim', 'legitimacy' and the 'rule of law'. *Singapore Journal of Legal Studies*, December, 248-268.
- Weiler, J. (2012b). Catalanian Independence and the European Union. <http://www.ejiltalk.org/catalonian-independence-and-the-european-union/>
- Zielonka, J. (2006), *Europe as Empire*. Oxford University Press.

**GROWING SECESSIONISM IN THE EU MEMBER STATES AS
UN UNINTENDED CONSEQUENCE OF THE EUROPEAN
INTEGRATION PROCESS**

Summary

The main argument of this paper was that the recent rapid rise of secessionism in the EU member states should be understood as an unintended consequence of the EU's hidden federalization, i.e. the process of compound political community building under the veil of market integration and in the absence of an answer to the question of *finalité politique*. This process has resulted in an uncontrolled expansion of competences of the supranational level of governance; consequently, with each step of the integration process, the member states' autonomy has constantly been reduced. At the same time, centralization of competences at the European level has jeopardized the existing balance between self-rule and shared rule within constitutional systems of compound EU member states. With the deepening of the integration process, political autonomy of strong European regions with legislative competences, guaranteed by national constitutions in federal and regional member states, has been increasingly emptied of substance. Given the structurally determined central role of the member states' governments in the EU political system, demands for statehood coming from Europe's stateless nations such as Catalonia or Scotland were becoming stronger as the European integration process was advancing. After the escalation of the Euro-zone crisis in 2009, it became evident that the EU's hidden federalization has deprived member states of necessary political autonomy to protect their citizens in times of big financial and economic turbulence. As a direct consequence, the following question came to the forefront of political attention in compound member states of the EU: why should member units, such as Catalonia or Venice, still be loyal to and accept decisions made by central governments, which are no longer able to reduce unemployment, to provide a satisfactory level of infrastructural investments, to protect the existing level of social services, or to improve the educational and health systems. In some member states this situation caused numerous street protests and strikes. In other member states the escalation of the crisis was directly followed by rapid growth of population support for secessionist regional parties. In addition to explaining the relationship between secessionist demands and the process of European integration, this paper demonstrated that the demands of the present-day Catalans, Scots, Flemish, or Venetians for "self-determination" have little in common with the original philosophical and historical meaning of this concept. Moreover, this paper showed that the growing tension between member states' central authorities and their compound units distracts the attention from the true power holders in the EU, who no longer reside within national boundaries due to the functional success of the hidden federalization process.