

Ivana Radić Milosavljević¹

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Izbori za Evropski parlament u vreme krize: šta je drugačije ovog puta

Apstrakt

Rad nastoji da ispita kapacitete Evropskog parlamenta (EP) kao aktera u prevazilaženju savremene krize EU. Najpre se kritički sagledavaju formalne i neformalne institucionalne novine nakon Ugovora iz Lisabona i poslednjih izbora za EP i ukazuje na činjenicu da Parlament i dalje uživa ograničena ovlašćenja. Naime, iako je dobio veću mogućnost uticaja na izbor šefa egzekutive, on ima sve manje mogućnosti kontrole i uticaja u politikama EU koje su glavni generatori krize. Stoga, Evropski parlament ne može da ima značajniju ulogu u izvođenju Unije iz krize, a time ni građani koji ga biraju. Pored institucionalnih nedostataka, ulogu Parlamenta otežavaju nove okolnosti – odvijanje izbora i konstituisanje EP u uslovima uvećane politizacije izazvane pre svega produženom krizom EU. U radu se zaključuje da se EP, kao i Evropska unija, našao u začaranom krugu u kojem kriza i politizacija proizvode duboke podele koje otežavaju preduzimanje mera za izlazak iz krize.

Ključne reči:

Evropski parlament, izbori, institucionalne novine, kriza, EMU, politizacija, legitimitet

¹ Email: ivana.radic@fpn.bg.ac.rs.

UVOD

„Ovog puta je drugačije“ (*This time it's different*) bio je slogan poslednjih izbora za Evropski parlament održanih od 22. do 25. maja 2014. godine. Slogan se odnosio na nekoliko formalnih i neformalnih institucionalnih novina i trebalo je da stvori uverenje da najnoviji izbori mogu nešto da promene u institucionalnom razvoju Evropske unije i unese više optimizma u pogledu budućnosti evropske integracije. Što se tiče institucionalnih novina, najpre, izbori su predstavljeni kao oni posle kojih će parlamentarna većina u novom Parlamentu odrediti koji će od prethodno istaknutih kandidata postati predsednik Evropske komisije. Drugim rečima, građani će imati priliku da utiču na izbor šefa evropske „vlade“. Drugo, posle stupanja na snagu odredaba Ugovora iz Lisabona o ravnopravnom učešću Evropskog parlamenta sa Svetom u redovnoj zakonodavnoj proceduri koja se proširuje na dodatni broj oblasti, novi Parlament će biti u prilici da utiče na sadržaj većine politika koje se oblikuju na nadnacionalnom nivou. Što je posebno važno, trebalo bi da ove institucionalne novine omoguće građanima EU da utiču na brži izlazak iz krize u kojoj se Evropska unija našla.²

Rad će pokušati kritički da sagleda pomenute novine ukazujući na činjenicu da je Evropski parlament i dalje ograničenih ovlašćenja, kako u pogledu izbora šefa Komisije, tako i u pogledu uticaja na sadržaj ključnih politika EU. Jednako važna je i činjenica da Evropskom parlamentu sve više nedostaju mehanizmi demokratske kontrole, ne samo nad Komisijom, nego nad institucijama koje u vreme krize donose najvažnije odluke za njeno prevazilaženje. Stoga, Evropski parlament ne može da igra značajniju ulogu u izvođenju Unije iz krize, a time ni građani koji ga biraju. Pored institucionalnih nedostataka koji su posledica ugovornih rešenja, ovu ulogu Parlamenta otežavaju okolnosti koje su zaista nove ovog puta, a to su odvijanje izbora i konstituisanje Parlamenta u uslovima uvećane politizacije izazvane pre svega produženom krizom u kojoj se Unija nalazi poslednjih nekoliko godina. Tako se Parlament, kao i Evropska unija, našao u začaranom krugu u kojem kriza proizvodi uvećanu politizaciju, a politizacija duboke podele koje otežavaju preduzimanje efikasnih mera za izlazak iz krize. Naime, iako politizacija različitih tema evropske integracije ne mora nužno da proizvodi negativne posledice, u ovom slučaju ona je dovela do jačanja evroskeptičnih i ekstremnih političkih partija koje su na poslednjim izborima za EP ostvarile do sada nezapamćeno dobar rezultat.

² Ovakvo tumačenje novina koje donose poslednji izbori daje sam Evropski parlament na zvaničnoj internet strani: „The May European elections therefore will allow voters to contribute to strengthening or changing the direction that Europe takes in tackling the economic crisis and in many other issues affecting people’s daily lives.“ Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140210BKG35568/html/THE-2014-EUROPEAN-ELECTIONS-THIS-TIME-IT%E2%80%99S-DIFFERENT> (pristupljeno 25. marta 2015).

Ovakav rezultat može imati uticaja i na dalji rad Evropskog parlamenta. Sa druge strane, sama politizacija, kao ni institucionalne novine u izboru šefa Komisije, nisu imale pozitivan uticaj na mobilizaciju građana da u većem broju izađu na poslednje izbore. Stoga se može zaključiti da ni poslednji izbori za Evropski parlament nisu ovoj predstavničkoj instituciji obezbedili mandat da Uniju izvede iz krize.

INSTITUCIONALNE NOVINE OD ZNAČAJA ZA POLOŽAJ EVROPSKOG PARLAMENTA

U pokušaju da mobiliše što veći broj građana da izađu na izbore, Evropski parlament je pokrenuo kampanju sa sloganom „Ovog puta je drugačije“. Najvažnija novina koja je trebalo da motiviše građane da izađu na izbore je to što su evropske stranke (transnacionalne stranačke federacije) po prvi put u izbornoj kampanji unapred objavile svoje kandidate za predsednika Komisije. Treba naglasiti da se radi o neformalnoj institucionalnoj novini, to jest, da ne postoji odredba osnivačkog ugovora EU koja propisuje ovakvo isticanje kandidata, čak ni posle završenih izbora. Evropske stranke su se rukovodile pozivom Evropskog parlamenta koji je takvu preporuku načinio u svojoj rezoluciji od 12. juna 2013. godine.³ Pri donošenju rezolucije, Parlament se pozvao na odredbe Lisabonskog ugovora koje po prvi put u istoriji evropske integracije vezuju rezultate izbora za Parlament sa izborom šefa Komisije. Naime, u članu 9D, u tački 7. navodi se da će: „Uzimajući u obzir izbore za Evropski parlament i nakon održanih odgovarajućih konsultacija, Evropski savet kvalifikovanom većinom predložiti kandidata za Predsednika Komisije Evropskom parlamentu. Kandidata će izabrati Evropski parlament većinom svojih članova...“.⁴ Iako je iskaz „uzimajući u obzir izbore za Evropski parlament“ takav da omogućava široka tumačenja, može se primetiti da odredbe Lisabonskog ugovora ni na koji način ne upućuju evropske stranke da predlože svoje kandidate za predsednika Komisije. Štaviše, ovakva praksa bi mogla biti u suprotnosti sa slobodom Evropskog saveta da „predloži kandidata ... Evropskom parlamentu“, makar ta sloboda bila i ograničena rezultatom izbora za Parlament.

³ Evropski parlament je, između ostalog, preporučio evropskim strankama da organizuju javne debate između svojih kandidata i državama članicama da omoguće prenos kampanje. Videti: „European Parliament resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014“, (2013/2102(INI)), Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-323> (pristupljeno 28. marta 2015).

⁴ „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“, 2007/C 306, *Official Journal of the European Union*, Volume 50, 17 December 2007 (prevod I. R. M.).

U svakom slučaju, inicijativa predlaganja kandidata bila je formalno na strani Evropskog saveta. Imajući to u vidu, izbor predsednika Komisije koji je usledio nakon održanih parlamentarnih izbora navodi na zaključak da je ovog puta međuinstitucionalnu bitku dobio Evropski parlament. Parlament je uspeo da nametne svog kandidata, kao i svoju proceduru predlaganja kandidata i to je ono što je zaista drugačije nakon poslednjih izbora. Iako sistem isticanja kandidata nije formalno, ugovorom propisano rešenje, ono je od suštinskog značaja jer je uticalo na ishod izbora šefa evropske „vlade“. Pomenuta pobjeda EP je naročito važna u kontekstu krize Evropske unije koja nije samo kriza suverenog duga, nego se ogleda i u krizi legitimiteta, krizi vođstva i krizi upravljanja. Pojedini autori u jačanju Parlamenta upravo vide rešenje krize legitimiteta, o čemu će biti reči nešto kasnije.

Opisana bitka oko izbora predsednika Komisije koju je ovog puta dobio Evropski parlament, međutim, nije bila nimalo laka. O tome posebno svedoči tok konsultacija između država članica EU.

Ka parlamentarnom modelu izbora predsednika Komisije

Od šest kandidata koje je predložilo pet evropskih stranaka, po završetku izbora u fokus je došao kandidat pobjedničke Evropske narodne partije (ENP), Žan Klod Junker (Jean-Claude Juncker).⁵ Neposredno nakon održanih izbora, šefovi država i vlada država članica sastali su se na neformalnoj večeri na kojoj su razgovarali o rezultatima izbora i dali mandat Hermanu Van Rompuju (Herman Van Rompuy), predsedniku Evropskog saveta, da započne konsultacije sa Evropskim parlamentom o najboljem kandidatu za predsednika Komisije. Upadljivo je bilo njihovo izbegavanje da u tom trenutku podrže kandidata pobjedničke evropske stranke. Iako Lisabonski ugovor pravi vezu između izbora za Parlament i nominacije kandidata za šefa Komisije, nisu svi članovi Evropskog saveta bili spremni da tumače ove odredbe na isti način. Nekoliko premijera bili su otvoreno protiv sistema isticanja kandidata od strane evropskih partija smatrajući da takav sistem ugrožava pravo Evropskog saveta da predloži kandidata.⁶

⁵ Kandidati su pored Junkera bili: Martin Šulc (Martin Schulz) – kandidat Partije evropskih socijalista, Aleksis Cipras (Alexis Tsipras) – kandidat Partije evropske levice, Gi Verhofštad (Guy Verhofstadt) – kandidat Saveza liberala i demokrata za Evropu i dva kandidata Evropske zelene partije – Žoze Bove (José Bové) i Ska Keler (Ska Keller). Dostupno na: http://www.debatingeurope.eu/focus/presidential-candidates/#.VRU72PzF_Co (pristupljeno 27. marta 2015).

⁶ Pored toga, bilo je i onih koji su iz različitih razloga bili protiv Junkera lično, iako je on bio kandidat pobjedničke ENP. Među protivnicima su bili i neki od premijera pripadnika evropske desnice kao što je i sam Junker. O pozicijama država članica povodom kandidature Žan-Klod Junkera videti na primer: Eszter Zalan, "Hungarian PM breaks ranks on Juncker", *EUObserver*, Brussels, 25. May 2014, 18:32, dostupno

Takođe, ni predstavnici država koji su kasnije nesumnjivo podržavali Junkera, nisu u prvi mah zastupali njegov izbor. Najbolji primer je kancelarka Nemačke, Angela Merkel, koja je neposredno posle izbora za Evropski parlament davala izjave koje su ukazivale na njeno oklevanje da se nedvosmisleno opredeli.⁷ Jednomesečna neizvesnost okončana je na sastanku Evropskog saveta održanog 26–27. juna 2014. na kojem su se šefovi država i vlada država članica većinom od 26 glasova opredelili za Junkera. Ujedinjeno Kraljevstvo i Mađarska bile su protiv ovakve odluke, ali im je na sastanku obećano da će Evropski savet razmotriti način imenovanja predsednika Evropske komisije, ali „poštujući evropske ugovore“.⁸

Preostalo je bilo da predloženog kandidata potvrdi i Evropski parlament. Kako ENP sama nije imala apsolutnu većinu u Parlamentu neophodnu za izbor predsednika Komisije, Junker je, nakon podrške Evropskog saveta, morao da osvoji i podršku koalicije partijskih grupacija u Parlamentu. Junkerov izbor okončan je glasanjem 15. jula 2014. godine kada je za njega glasalo 422 poslanika. Iako je glasanje bilo tajno, iz debate poslanika jasno je da su kandidata ENP podržali Savez socijalista i demokrata (S&D), Savez liberala i demokrata za Evropu (ALDE), kao i deo poslanika Zelenih (Greens/EFA).⁹ Dakle, uprkos tome što su tokom izborne kampanje u međusobnim duelima kandidata biračima predstavljene kao suprotstavljene, najveće stranke levice i desnice su završile u „vladajućoj koaliciji“ gde je jedna dobila šefa „vlade“, a druga predsednika Evropskog parlamenta (Martina Šulca).¹⁰

na: <https://euobserver.com/eu-elections/124293> (pristupljeno 28. marta 2015) i Valentina Pop, “EU leaders decline to endorse Juncker”, *EUObserver*, Brussels, 28. May 2014, 01:45, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124401> (pristupljeno 28. marta 2015).

⁷ Videti: Valentina Pop, “Merkel: ‘I don’t decide who gets the Commission post’”, *EUObserver*, Brussels, 26. May 2014, 15:55, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124358> (pristupljeno 28. marta 2015).

⁸ Videti: Conclusions of the European Council (26/27 June 2014), EUCO 79/14, European Council, Brussels, 27 June 2014, str. 11, dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/06/26-27/> (pristupljeno 28. marta 2015).

⁹ Videti saopštenje za medije Evropskog parlamenta o izboru Junkera za predsednika Komisije. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140711IPR52247/html/Debate-and-vote-on-Jean-Claude-Juncker-for-Commission-President> (pristupljeno 30. marta 2015).

¹⁰ Predsednici Evropskog parlamenta se smenjuju na svake dve i po godine. Martin Šulc je prvi predsednik koji je izabran u dva mandata uzastopno. Videti: <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/president/html/biography> (pristupljeno 25. marta 2015).

Kada se analizira novi postupak izbora predsednika Komisije, neophodno je sagledati formalna, pisana ugovorna pravila, ali su podjednako važna i ona nepisana, odnosno praksa prema kojoj se izbor zaista odvija, s obzirom na to da ta praksa suštinski utiče na ishod izbora. I ugovorna odredba o neophodnosti poštovanja izbora za Evropski parlament pri nominaciji kandidata, kao i praksa koju su na poslednjim izborima utemeljile evropske stranačke federacije na preporuku samog Parlamenta, pomeraju sistem izbora šefa egzekutive EU ka parlamentarnom modelu. To još uvek ne znači da je taj model i dostignut u svojoj idealnoj formi, pre svega zbog mogućnosti Evropskog saveta da u međuvladinom pregovaračkom procesu ipak nametne svog kandidata, a ne onog kojeg je predložila pobjednička partija. Ova mogućnost Evropskog saveta, međutim, dosta je sužena, zato što lidere evropskih država stavlja u situaciju da prihvate ili odbace odluku koju su građani doneli na izborima. Čak i kada ne bi postojao sistem isticanja kandidata, ukoliko bi ispravno tumačio odredbe osnivačkog ugovora, Evropski savet bi morao da predloži kandidata *iz pobjedničke partije* iako ne i onog kojeg je partija istakla u kampanji. Sama praksa isticanja kandidata započeta na poslednjim izborima je nenameravana posledica novog ugovornog rešenja o vezivanju nominovanja kandidata za predsednika sa izborima za Parlament.

Da li će i kako šefovi država ili vlada rešiti ovakvu posledicu sopstvenog prethodnog delovanja ostaje da se nagađa. Pa ipak, s obzirom na to da su izmene ovakvog načina izbora šefa Komisije najavljene, uz napomenu da će izmena ostati u granicama poštovanja osnivačkog ugovora, moguće je zamisliti nekoliko scenarija. Prvo, moguće je da će lideri država članica EU pokrenuti neku vrstu konsultacija unutar svojih evropskih stranačkih federacija uz sugestiju da se kandidati ubuduće ne predlažu. Ovo je međutim, proces sa neizvesnim ishodom s obzirom na to da se radi o organizacijama širokog i heterogenog članstva gde donošenje odluka zavisi od mnogih činilaca. Drugo, Evropskom savetu je na raspolaganju ograničena izmena osnivačkog ugovora. S obzirom na to da je preovladalo opredeljenje da se poštuje osnivački ugovor, ta izmena teško da može da bude suštinska; pre je proceduralnog tipa. To bi značilo da je izvesniji scenario po kojem bi se izmenio način glasanja u Evropskom savetu (jednoglasnost umesto kvalifikovane većine). To bi svakako bio prihvatljiv ustupak Ujedinjenom Kraljevstvu jer bi omogućio da pod pretnjom veta jedne od država članica Evropski savet zanemari kandidate koje su evropske stranke istakle u izbornoj trci. Istovremeno Evropski savet mogao bi da ispoštuje odredbe osnivačkog ugovora o nužnosti uzimanja u obzir rezultata izbora, ali uz predlaganje sopstvenog kandidata iz pobjedničke partije. Manje izvestan scenario je onaj po kojem bi bila ukinuta odredba o vezi između izbora predsednika Komisije i izbora za Evropski parlament. Za takvu odluku bi bila potrebna naročita hrabrost političkih lidera jer bi značila formalno umanjanje dostignutih (iako još uvek nedovoljnih) demokratskih standarda i rizik od intenziviranja kritika javnosti upućenih na račun demokratskog deficita Unije. Ovakav scenario mogao bi da doprinese ne rešavanju nego pogoršavanju jednog od aspekata krize EU – krize demokratskog legitimiteta.

Nadležnosti Evropskog parlamenta i mogućnost njegovog doprinosa za izlazak iz krize

Kada se razmatra pitanje sposobnosti Evropskog parlamenta da igra značajniju ulogu u izvođenju EU iz krize, neophodno je osvrnuti se na njegove formalne nadležnosti i ovlašćenja, posebno unutar politike koja je u srži krize EU – ekonomske i monetarne unije (EMU). Unutar ove politike, Evropski parlament ne samo da ima minimalna ovlašćenja u usvajanju najvažnijih odluka, nego nema ni mnogo mogućnosti kontrole organa koji oblikuju ovu politiku. Kako navodi Dermot Hodson (Dermot Hodson), „odgovornost za monetarnu politiku i finansijski nadzor delegirana je jednoj novoj vrsti nadnacionalne institucije, ECB (Evropskoj centralnoj banci, *prim. I. R. M.*) ... Ostali elementi ekonomske politike ... mogu se posmatrati kao pionirski pokušaj koordinacije politike među nacionalnim vladama.“¹¹ U ovakvoj konstelaciji ostaje malo prostora za uticaj Parlamenta na sadržaj donetih rešenja unutar EMU. Stoga ne treba očekivati da će Evropski parlament biti onaj akter koji će svojom inicijativom ili učešćem u odlučivanju doneti značajne mere koje će Uniju izvesti iz krize. Ono što bi trebalo da bude važna uloga Parlamenta, međutim, jeste obezbeđivanje demokratskog legitimiteta takvim merama koje bi eventualno usvajale nadležne institucije EU. Međutim, kako je već navedeno, osim što nema suštinskog uticaja na sadržaj najvažnijih odluka unutar EMU, Parlament takođe nema ni mehanizme kojim bi glavne odlučioce unutar EMU – ECB i Evropski savet – držao odgovornim. Evropska centralna banka je uspostavljena kao nezavisna, a i Evropski savet, osim periodičnog izveštavanja Parlamenta o svom radu, nema nikakav oblik političke odgovornosti prema ovom nadnacionalnom predstavničkom telu.

Ovde je potrebno dati još nekoliko razjašnjenja. Najpre, kada je reč o Evropskoj centralnoj banci, i pored potrebe za njenom nezavisnošću po ugledu na status ovih tela u nacionalnim sistemima, to i dalje ne znači da je opravdano odsustvo svake njihove odgovornosti s obzirom da donose značajne odluke u ime i za račun građana. Kako objašnjava Kristofer Lord (Christopher Lord), „Argumenti za nezavisno centralno bankarstvo ... samo zahtevaju oslobađanje monetarne politike od zavisnosti od izbornih ciklusa. Oni ne obezbeđuju opravdanje za oslobađanje nezavisnih centralnih banaka od normalnih obaveza u jednoj demokratiji – da opravdavaju odluke individualnim građanima u čije ime se kolektivne odluke donose.“¹²

¹¹ Dermot Hodson, “Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, and Continuity” in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 168.

¹² Christopher Lord, “On the parliamentary control of a reformed monetary union?”, in John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds), *The European Union in crises or the European Union as crises?*, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo, May 2014, str. 620.

Dalje, kada je reč o Evropskom savetu, u vreme krize ovaj organ EU je dobio ili tačnije preuzeo naročito značajnu, ali kontroverznu ulogu. Habermas (Jürgen Habermas) je ovo stanje opisao pojmom „izvršnog federalizma“ kao forme vladavine Evropskog saveta kojem se omogućava nametanje „obezvlašćenim nacionalnim parlamentima da sprovedu netransparentne i neformalne dogovore“. ¹³ Osim okolnosti sličnih vanrednom stanju, preduslove za ovakav položaj obezbedile su mu kako stare ugovorne odredbe o davanju „neophodnog podsticaja“ integraciji i „definisanju opštih političkih smernica i prioriteta“, tako i nova rešenja Lisabonskog ugovora koja su ovo političko telo učinila jednim od formalnih institucija EU.

Iako se regulisanje krize i kriznih stanja, kako navodi Bekenferde (Ernst-Wolfgang Böckenförde), sastoji u „utvrđivanju određenih vanrednih ovlašćenja, postupaka i nadležnosti“ ¹⁴ gde je efikasnost vodeći princip koji stoji iza usvajanja mera, za građane EU bilo bi od velikog značaja da znaju da institucije koje ih usvajaju podležu nekom obliku parlamentarne kontrole. Tim pre što sada usvojene mere nisu samo privremene mere čije će važenje prestati sa okončanjem „vanrednog stanja“, nego mogu biti pravila koja će dugoročno važiti i imati dalekosežne posledice po budućnost integracije i odnose unutar Evropske unije. ¹⁵ Takođe, razlog više za uspostavljanje parlamentarne kontrole jeste taj što vanredno stanje u Evropskoj uniji neće ni biti formalno proglašeno. Takva mogućnost nije predviđena njenim „ustavom“, to jest osnivačkim ugovorom, pa samim tim nisu definisana ni ovlašćenja institucija u takvom stanju. Tako, kriza u Evropskoj uniji ostaje jedno neregulisano stanje i time poligon za različita moguća rešenja.

A rešenja koja su do sada primenjena kreću se u dva pravca od kojih nijedan nije povoljan sa stanovišta učešća Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja i demokratske kontrole. Prvi pravac je, kako je prethodno opisano, jačanje, pod uticajem krize, zvaničnih institucija EU, ali onih koje Evropski parlament nema mogućnosti suštinski da kontroliše – Evropske centralne banke i Evropskog saveta. Drugi pravac je uspostavljanje i delovanje neformalnih organa, instrumentata i procedura odlučivanja unutar EMU koji mogu značajno uticati na pravac

¹³ Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity, 2012.

¹⁴ E. V. Bekenferde, „Kriza u pravnom poretku: vanredno stanje“, u: Kšištof Mihalski (ur.), *O krizi*, Budućnost, Novi Sad, 1987, str. 179–186.

¹⁵ Primera radi, šefovi država i vlada država članica su 2011. prvi put upotreбили mogućnost izmene osnivačkog ugovora pojednostavljenom procedurom, dakle izvan međuvladine konferencije i bez potrebe ratifikacije u državama članicama, kako bi omogućili uspostavljanje trajnog Evropskog stabilizacionog mehanizma (ESM). Tada je izmenjen član 136 Ugovora o funkcionisanju EU. Videti više u: Ivana Radić Milosavljević, „Neofunkcionalistička logika razvoja evropske integracije unutar ekonomske i monetarne unije“, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije: šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik, 2013, str. 27–44.

politike. Neki od primera takvih neformalnih tela i mehanizama su formiranje Evrosamita koji, umesto Evropskog saveta kao formalnog organa EU, igra odlučujuću ulogu u definisanju pravaca razvoja ekonomskih politika. Takav primer je i potpisivanje Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju EMU između samo nekih (iako većine) država članica izvan pravnog okvira EU. Ne samo da Evropski parlament nije učestvovao u njihovom kreiranju, nego ovi neformalni mehanizmi pružaju minimalne ili ne pružaju nikakve mogućnosti za njegovo dalje učešće u kreiranju politike ili kontrolisanju odlučilaca.¹⁶ Kontrola donošenja odluka od strane Parlamenta, ali i bilo kojih drugih organa, na primer nacionalnih parlamenata, dodatno je onemogućena činjenicom da se u krizi izdvojila jedna država koja se isprofilisala kao neformalni lider EU i nametnula svoje viđenje rešenja krize.¹⁷ Imajući u vidu pomenute dosadašnje pravce razvoja, čini se da je metod izlaska iz krize već utvrđen te da ni poslednji izbori za Evropski parlament, čak i da su mu obezbedili veći legitimitet, ne bi dali Parlamentu mandat ili mogućnost da se nametne kao ozbiljan akter u prevazilaženju krize. Trend jačanja neformalnih mehanizama odlučivanja govori u prilog tome da čak ni jačanje Evropskog parlamenta u odnosu na druge, formalne institucije EU, ne bi doprinelo većem legitimitetu odluka koje se na ovaj način usvajaju.

POLITIZACIJA EVROPSKE INTEGRACIJE U VREMENU KRIZE

Osim navedenih institucionalnih rešenja koja određuju mogućnosti Evropskog parlamenta da igra ulogu u prevazilaženju krize EU, postoje okolnosti koje su takođe nove a na koje sama EU nije mogla da utiče. Ove okolnosti imaju posledice po funkcionisanje čitave Unije, a posebno su svoj uticaj pokazale na primeru poslednjih izbora za Evropski parlament. Radi se o procesu politizacije evropske integracije koji iako je otpočeo pre pojave krize, pod uticajem krize se dodatno intenzivira i proizvodi i neke negativne posledice. Politizacija u vreme krize otvara možda nepremostive podele među akterima integracije koje onemogućavaju ili bar otežavaju preduzimanje mera koje bi Uniju izvele iz ovakvog stanja. Opisani problem ne samo da je promenio sliku poslednjih izbora nego može imati i dugoročnije posledice po delovanje Evropskog parlamenta, ali i Unije u celini.

O uticaju politizacije na evropsku integraciju

O pitanju politizacije evropske integracije ne postoji razvijena teorijska osnova. Ukratko, najvredniji pomena su četiri teorijska pristupa u kojima je učinjen napor da se razume uticaj politizacije na tok evropske integracije. To su

¹⁶ *Ibidem*, str. 36.

¹⁷ Videti: Ulrich Bek, *Nemačka Evropa*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2013.

(1) neofunkcionalizam, posebno u svojoj revidiranoj varijanti neo-neofunkcionalizma, kao i nešto novija (2) postfunkcionalistička teorija koju su razvili Lizbet Hugi (Liesbet Hooghe) i Geri Marks (Gary Marks). Zatim, (3) pristup Sajmona Hiksa (Simon Hix) koji EU posmatra kao politički sistem nedržavnog tipa i konačno, (4) pristup Pitera de Vildea (Pieter De Wilde) i Mihaela Cirna (Michael Zürn) koji daju jednu široku, kompleksnu definiciju politizacije, adekvatnu za kontekst evropske integracije. Osim postfunkcionalističke teorije, preostala tri pristupa sa optimizmom posmatraju razvoj politizacije očekujući njen pozitivan uticaj na evropsku integraciju.

Da bi se razumeo proces politizacije i njen uticaj na evropsku integraciju, neophodna je dakle jedna sveobuhvatna definicija politizacije koja će moći da obuhvati ne samo hibridnu prirodu sistema EU nego i kompleksnu prirodu politizacije koja se u EU odvija. Jedna takva adekvatna definicija je ona koju daju Piter de Vilde i Mihael Cirn. Oni navode da njihova definicija politizacije „uzima u obzir kako ono sistemsko-teorijsko shvatanje politike (npr. Lumanovo iz 1997), tako i ono shvatanje koje ima diskurzivna teorija (Habermasovo iz 1985).“¹⁸ Ova dvojica autora daju sledeću definiciju politizacije: „... politizacija je proces putem kojeg se moć odlučivanja i povezane autoritativne interpretacije činjenica i okolnosti dovode u političku sferu, to jest, premeštaju bilo u politički podsistem (definisano mogućnošću donošenja kolektivno obavezujućih odluka), bilo u politički prostor (definisano javnim debatama o pravom kursu rešavanja datog problema). Ukratko, politizacija podrazumeva da se tema učini predmetom javnog regulisanja i/ili predmetom javne diskusije.“¹⁹

Prva teorija koja se dotakla pitanja politizacije evropske integracije bio je neofunkcionalizam. Neofunkcionalizam je teorija koja evropske integracije vidi kao proces koji sam proizvodi krize i stoga kao proces kontinuiranog prevazilaženja takvih kriza.²⁰ Ova teorija je pretpostavila da će politizacija do koje će neminovno doći dovesti do jedne takve krize. Međutim, kriza nije sama po sebi loša po razvoj evropske integracije jer će privući pažnju zainteresovane javnosti za koju se pretpostavlja da će pružiti podršku i zahtevati produbljivanje integracije (*spill-over*).²¹ Pretpostavka o podršci i zahtevima za daljom integracijom zasnovana je na očekivanju da će akteri integracije prepoznati materijalne

¹⁸ Pieter De Wilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, str. 139.

¹⁹ *Ibidem*, str. 139.

²⁰ Videti na primer: Leon N. Lindbrg, *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, International Organization, Vol. 20, No. 2, (Spring, 1966), str. 233–265.

²¹ Filip Šmiter, na primer, govori o velikoj verovatnoći da će se inače veoma izvesni konflikti među akterima rešiti proširivanjem „opsega“ integracije i/ili podizanjem „nivoa“ ovlašćenja centralnih institucija. Videti: Philippe C. Schmitter, *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, str. 164.

koristi od integracije (*output legitimitet*) i da neće dozvoliti vraćanje na prethodne stupnjeve ili dezintegraciju.

Postfunkcionalistička teorija je dobar deo svojih argumenata razvila upravo na kritici opisanih neofunkcionalističkih stanovišta, odnosno na kritici očekivanja da će politizacija obavezno imati pozitivan uticaj na dalji tok integracije. Za Hugija i Marksa, politizacija koja je posledica širenja nadležnosti EU na monetarnu i političku uniju posle Ugovora iz Maastrichta, komplikuje pozicije političkih elita koje više ne mogu da vode integraciju unapred u atmosferi „permissivnog konsenzusa“ (*permissive consensus*), već se suočavaju sa nečim što se može opisati kao „ograničavajuće neslaganje“ (*constraining dissensus*).²² Ovi autori smatraju da, za razliku od prointegracijski nastrojenih velikih partija levog i desnog centra (tzv. mejnstrim partije), politizacija pitanja evropske integracije više odgovara populističkim, nevladajućim partijama čiji je evroskepticizam blizak javnom mnjenju.²³

Sajmon Hiks, slično kao Hugi i Marks, zapaža da je političko takmičenje na osi levica/desnica postalo neizbežno od kada je EU prešla sa jednostavne liberalizacije na regulisanje tržišta. Hiks, međutim, za razliku od njih, političku utakmicu razume kao „zdravu“ za EU jer joj može pomoći da prevaziđe njene najveće probleme.²⁴ Institucionalne novine koje donose poslednjih nekoliko ugovornih reformi u pogledu izbora Komisije, Hiks pozdravlja kao one koje uvećavaju šanse za takvu političku utakmicu.²⁵

Uticaj politizacije na konstituisanje i rad Evropskog parlamenta u vremenu krize

Kao što su Hugi i Marks dobro приметili, politizacija u EU nije svedena na podelu oko levih ili desnih rešenja. Ona uključuje, intenzivnije nego što je to slučaj unutar država članica, sukobljavanja oko redistributivnih pitanja (ko šta dobija) koja su u EU po pravilu vezana za ona identitetska (ko je ko).²⁶ Ove podele

²² Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, 39, str. 5.

²³ *Ibidem*, str. 21.

²⁴ Za Hiksa je injektiranje politike u proces odlučivanja u EU blagotvorno jer će omogućiti EU da prevaziđe institucionalni zastoj, podstaći inovacije u njenim politikama, obezbediti mandat za preduzimanje reformi i tako uvećati legitimnost EU. Videti: Simon Hix, “Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it” in Simon Hix and Stefano Bartolini, *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Policy paper No. 19, Notre Europe, 2006, str. 2.

²⁵ *Ibidem*, str. 11.

²⁶ Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, str. 15–16.

se posebno produbljuju u vreme krize kada mnogi dosta gube dok oni drugi čak i dobijaju. Kriza je tako dovela do sukobljavanja javnosti država članica na liniji Sever–Jug koje se međusobno optužuju za neodgovorno ili arogantno ponašanje jedne prema drugoj.

Takva klima odrazila se i na pozicioniranje političkih partija širom Evrope, što su rezultati majskih izbora 2014. godine gotovo precizno skicirali. Ono što je bilo drugačije na poslednjim izborima u odnosu na prethodne jeste to što je ostvaren nezapamćeno dobar rezultat ekstremnih i evroskeptičnih partija sa obe strane političkog spektra na uštrb vladajućih, umerenih partija.²⁷ Čini se da su upravo ekstremne partije uspele da se okoriste situacijom uvećane politizacije, što možda u „normalnim vremenima“, to jest u odsustvu krize ne bi bio slučaj.

Međutim, politički sistem EU je tako dizajniran da ove partije nisu mogle ostvariti značajan uticaj na konačan ishod odluka koje se donose u EU, posebno u oblasti EMU. Najpre, sam Evropski parlament koji je postao „dom“ i za ekstremne i evroskeptične partije, kako je prethodno opisano, nema značajnijeg uticaja na sastav organa EU koji donose odluke u EMU. Takođe, kako se nacionalne partije nakon izbora utapaju u veće partijske grupacije koje se formiraju unutar Evropskog parlamenta, ekstremne partije su uglavnom ostale izvan najvećih, „mejnstrim“ grupacija koje udružene donose najvažnije odluke u Parlamentu. Da bi ostvarile značajniji uticaj, radikalne i evroskeptične partije morale bi na nekim narednim izborima da ostvare još bolji rezultat i u Parlamentu formiraju pobedničku koaliciju.

Iako rezultat ekstremnih partija nije bio takav da im omogući odlučujući uticaj u Briselu, izbori iz 2014. su ogolili činjenicu o padu poverenja u najveće, vladajuće partije. Ove partije su se, očigledno očekujući pozitivan efekat politizacije, obrele u pravoj političkoj utakmici, prvi put ističući svoje kandidate za šefa evropske „vlade“. Ukoliko bi želeli da spreče dalje jačanje ekstremnih partija, lideri vladajućih stranaka morali bi da učine više kako bi povratili poverenje građana s obzirom na to da je gotovo nemoguće da ih vrate u uljuljkano stanje „permisivnog konsenzusa“. Dobar rezultat ekstremnih partija mogao bi donekle da se neutrališe definisanjem novih izbornih pravila (npr. u pogledu uniformnog definisanja i ukрупnjavanja izbornih jedinica) donošenjem odluke o jedinstvenoj izornoj proceduri za Evropski parlament, što je mogućnost koju evropski lideri već godinama izbegavaju da ostvare. Ovaj korak, međutim, ne bi rešio suštinu problema – nedostatak poverenja građana u institucije EU i nezadovoljstvo

²⁷ U Francuskoj je, na primer, pobedila partija ekstremne desnice „Nacionalni front“, kao i u UK gde je sličan rezultat imala „Nezavisna partija UK“ (UKIP). U Grčkoj je pored trijumfa radikalne levice sa pobedom Sirize, tri mesta u EP osvojila i nacionalistička partija „Zlatna zora“. Rezultati izbora za EP iz 2014. godine po državama članicama su dostupni na: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (pristupljeno 24. marta 2015).

politikom koju vode mejnstrim partije, što čini atmosferu u kojoj bi ove institucije trebalo da u narednom periodu donose najznačajnije odluke.²⁸

Ono što je na ovom mestu još važno istaći jeste činjenica da uvećana politizacija, kao ni novi sistem izbora šefa Komisije, nije bila dovoljna da motiviše građane da u većem broju nego ranijih godina izađu na izbore.²⁹ Da nova institucionalna rešenja, kao ni televizijske debate predsedničkih kandidata nisu očarali građane pokazuje i istraživanje koje je posle izbora naručio Evropski parlament. Ovo istraživanje nalazi da je mogućnost izbora šefa Komisije kao motiv za izlazak na izbore postojao samo kod 5% birača.³⁰

Može se zaključiti da, iako je politička utakmica na poslednjim izborima za Evropski parlament u odnosu na ranije izbore intenzivirana, ona nije bila dovoljna i nije dala rezultat koji bi omogućio da se Parlament nazove istinskom predstavničkom institucijom.³¹ Sam sistem EU sa i dalje izraženim konsocijativnim elementima kanališe ili tupi oštricu političke utakmice čineći je unapred neplodnom. Dalje, čak i kada bi Evropski parlament imao značajnije mehanizme uticaja na odlučivanje i mehanizme kontrole nad radom izvršnih organa, ostaje upitno koliko bi legitimiteta takvo rešenje obezbedilo odlukama koje bi trebalo Uniju da izvedu iz krize. Sumnja ostaje pre svega zbog činjenice da je, uprkos kontinuiranom dugogodišnjem uvećanju moći Parlamenta,

²⁸ Tome da su lideri EU i dalje skloni *ad hoc* rešenjima govori u prilog to što i sada posle održanih izbora, umesto da razmišljaju o tome kako da povrate izgubljeno poverenje građana, lideri EU razmišljaju kako da izmene „Spitzenkandidat“ sistem nominovanja predsednika Komisije. Videti: Honor Mahony, „EU leaders to review 'Spitzenkandidat' process“, *EUObserver*, 27. jun 2014, Brussels, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124796> (pristupljeno: 24. marta 2015).

²⁹ Od prvih izbora za EP 1979. prosečna izlaznost u svim državama članicama kontinuirano opada, da bi 2014. došla na nivo od 42,61%. Osim u Danskoj i Švedskoj, u svim državama članicama je izlaznost opala u odnosu na prve izbore održane u svakoj zemlji. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html> (pristupljeno 27. marta 2015).

³⁰ „2014 Post-election Survey: European Elections 2014, Analytical Overview“, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit and TNS Opinion, Brussels, October 2014, str. 25. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_en.pdf (pristupljeno 27. marta 2015).

³¹ Primera radi, Diter Grim (Dieter Grimm) navodi: „Demokratska priroda političkog sistema se potvrđuje ne toliko postojanjem izabраниh parlamenata, ... koliko postojanjem pluralizma, unutrašnje reprezentativnosti, slobode i sposobnosti za kompromis unutar posredničke zone koju čine partije, udruženja i pokreti građana i mediji za komunikaciju. Tamo gde parlament ne počiva na takvoj strukturi, koja garantuje konstantnu interakciju između naroda i države, manjka demokratska suština, čak iako su prisutne demokratske forme.“ Dieter Grimm, „Does Europe need a Constitution“, *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, Nov. 1995, str. 293 (prevod I. R. M.).

poverenje građana u instituciju koja je zamišljena kao njihovo predstavništvo sve manje. Ovu činjenicu su potvrdili i poslednji izbori koji ozbiljno dovode u pitanje predloge za jačanje moći Evropskog parlamenta kao rešenje problema legitimiteta u EU.³²

ZAKLJUČAK ILI ŠTA JE STVARNO DRUGAČIJE OVOG PUTA

Konačno, osvrćući se još jednom na slogan Evropskog parlamenta, moguće je sumirati šta je to stvarno drugačije ili novo u vezi sa izborom institucija EU. Još značajnije, moguće je dati ocenu da li i na koji način te novine omogućavaju Parlamentu da igra značajniju ulogu u institucionalnom sistemu EU, pa i ulogu u izvođenju Unije iz njene do sada najveće krize.

Najpre, nesumnjivo je da je došlo do promene u načinu izbora šefa Komisije i da su evropske stranke nove ugovorne odredbe više nego dobro iskoristile da u ovaj proces unesu više političke utakmice ali i da ojačaju ulogu Evropskog parlamenta. Na ovaj način, evropske stranke su učinile najviše što su mogle da u zadatom ustavnom okviru izbor šefa evropske „vlade“ približe parlamentarnom modelu i tako ojačaju mehanizam političke odgovornosti izvršne vlasti.

Imajući u vidu reakciju šefova država i vlada država članica na ovakav ishod, može se očekivati da će se nešto u ovakvom izboru predsednika Komisije u budućnosti menjati kako bi Evropski savet vratio narušenu institucionalnu ravnotežu. Pri ovom pokušaju Evropski savet će morati da bude naročito obazriv, jer će ukidanjem utakmice pri izboru šefa egzekutive praktično morati da jednom puštenog duha vrati u bocu. Kada bi do ovakve izmene u izboru šefa Komisije zaista došlo, to bi predstavljalo jačanje ne samo međuvladinih nadnacionalnih

³² Među ovakvim predlozima svakako se ističe onaj Habermasov o razvijanju Unije u istinsku transnacionalnu demokratiju kroz jačanje ovlašćenja Evropskog parlamenta u pogledu davanja ovoj instituciji prava zakonodavne inicijative, kao i proširivanja „redovnog zakonodavnog postupka“ na sve oblasti izmenom osnivačkih ugovora. Habermas ovaj svoj predlog zasniva na tezi da Unija počiva na podeljenom suverenitetu između dva konstitutivna subjekta – (svih) građana EU i naroda (pojedinačnih država članica) EU. Narodi su predstavljeni u Evropskom savetu, dok građani EU nalaze svoje predstavništvo u Evropskom parlamentu. Stoga bi legitimitet EU mogao biti ojačan samo dovođenjem u ravnotežu ova dva organa što bi se postiglo predloženim jačanjem Parlamenta. Problem ostaje, međutim, što se *građani EU* još uvek ne identifikuju sa ovom svojom ulogom bar u približnoj meri koliko sa ulogom pripadnika *naroda država članica*. Dok se ova dva identiteta ne izjednače u percepciji ljudi, problem poverenja i legitimiteta će ostati čak i ako se značajnije uvećaju moći Evropskog parlamenta. Videti: Jurgen Habermas, „Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible“, *European Law Journal*. doi:10.1111/eulj.12128.

elemenata, već i istrajavanje elemenata konsesualne demokratije nasuprot većinskoj koja je manje pogodna za intenziviranje političke utakmice, odnosno politizacije. Takođe, ovakvo rešenje bi moglo značajno da oteža formiranje evropske vlade i dovede Uniju u zastoj zbog eventualnog budućeg nadmetanja Evropskog saveta i Parlamenta, kada bi Parlament mogao da iskoristi svoje pravo veta. Takav scenario posebno postaje zamisliv ukoliko se posle nekih narednih evropskih izbora nastavi trend jačanja ekstremnih i evroskeptičnih partija koje bi mogle ostvariti još bolji rezultat u Evropskom parlamentu. Lideri vladajućih partija Evrope trebalo bi da razmisle kako da takav trend preduprede, umesto što razmišljaju kako da zadrže kontrolu u imenovanju Komisije.

Opisana pobjeda Evropskog parlamenta *vis-à-vis* Evropskog saveta, može se razumeti kao mali korak u savladavanju jedne od dimenzija krize EU – krize legitimnosti. U ovakvom zaključku, međutim, treba biti oprezan i sagledati stvaran domašaj ovih novina. Pomenuta međuinstitucionalna pobjeda Evropskog parlamenta nosi na sebi senku kada se sagleda efekat novih institucionalnih rešenja na vraćanje poverenja građana u institucije vlasti na nivou EU. Kontinuirana istraživanja javnog mnjenja pokazuju da je to poverenje u padu posebno u poslednjim godinama pod uticajem krize.³³ Još jedan od pokazatelja (ne)poverenja u institucije jeste i izlaznost građana na izbore. Naime, činjenica je da i pored toga što je izbor predsednika „evropske vlade“ prvi put vezan za rezultat izbora za Evropski parlament, ova novina, pa ni uvećana politizacija nisu motivisale građane EU da u većem broju izađu na izbore. Stoga se nije potvrdilo očekivanje Sajmona Hiksa da bi politička utakmica mogla doprineti legitimnosti EU, a onda ni obezbediti mandat njenim institucijama, posebno Evropskom parlamentu, za pokretanje ozbiljnih reformi.³⁴

Pored niskog poverenja građana, Evropski parlament, osim nad Komisijom, nema suštinske nadležnosti za vršenje demokratske kontrole nad institucijama koje donose najvažnije odluke unutar EMU. Parlament, takođe, ni sam nema značajne nadležnosti za oblikovanje ove politike koja je jedan od generatora krize EU, pa tako ni mogućnosti da suštinski utiče na savladavanje krize. Očekivanja nisu usmerena čak ni na Evropski savet, nego na pojedine, najuticajnije države članice EU koje svoju vodeću ulogu u punoj meri ostvaruju u neformalnim telima i mehanizmima država članica EMU na koje Parlament ima još manje uticaja. Ovakvo formiranje neformalnih mehanizama odlučivanja relativno je nov trend u EU.

Osim male izlaznosti, nepoverenje građana se očitavalo i u do sada najboljem rezultatu evroskeptičnih i ekstremnih partija koje su u pojedinim zemljama trijumfovale nad vladajućim, najčešće prointegracijski orijentisanim partijama.

³³ Videti na primer pomenuto istraživanje „2014 Post-election Survey: European Elections 2014, Analytical Overview“, str. 13.

³⁴ Videti fusnotu 24.

U konačnom rezultatu, nakon što su se rezultati izbora pretočili u mandate partijskih grupacija, može se reći da uvećana politizacija ovog puta nije značajnije uticala na uobičajenu kompoziciju Evropskog parlamenta. Ili, bolje rečeno, definisana pravila glasanja unutar Evropskog parlamenta su „pretopila“ uvećanu politizaciju, odnosno utakmicu levice i desnice, u vladavinu i dalje većinske proevropske orijentacije. Velike, proevropski nastrojene grupacije levog i desnog centra i dalje zauzimaju veliku većinu poslaničkih mesta pa tako i ključnih funkcija unutar i izvan Evropskog parlamenta. Štaviše, moglo bi se zaključiti da su čak i oni birači koji su glasali za „mejnstrim“ partije izigrani s obzirom da su dve u izbornoj kampanji suprotstavljene evropske stranke levog i desnog centra formirale postizbornu, vladajuću koaliciju deleći među sobom ključne funkcije.

Međutim, kako je politizacija karakteristika EU koja neće nestati i kako Unija ulazi u osmu godinu krize čije će se posledice osećati čak i nakon njenog eventualnog prevazilaženja, nije teško zamisliti da ekstremne i evroskeptične partije i dalje jačaju i da na nekim narednim evropskim izborima izmene sliku i ulogu Evropskog parlamenta.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] „2014 Post-election Survey: European Elections 2014, Analytical Overview“, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit and TNS Opinion, Brussels, October 2014, str. 25. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analytical_overview_en.pdf (pristupljeno 27. marta 2015).
- [2] Bek, Ulrich, *Nemačka Evropa*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2013.
- [3] Bekenferde, E. V., „Kriza u pravnom poretku: vanredno stanje“, u: Kšištof Mihalski (ur.), *O krizi*, Budućnost, Novi Sad, 1987, str. 179–186.
- [4] De Wilde, Pieter and Zürn, Michael, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. s1, str.137–153.
- [5] „European Parliament resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014“, (2013/2102(INI)), Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-323> (pristupljeno 28. marta 2015).
- [6] Grimm, Dieter, „Does Europe need a Constitution“, *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, Nov. 1995, str. 282–302.
- [7] Habermas, Jürgen, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity, 2012.
- [8] Habermas, Jürgen, „Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible“, *European Law Journal*. doi:10.1111/eulj.12128.
- [9] Hix, Simon, and Bartolini, Stefano, „Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?“, Policy paper No. 19, Notre Europe, 2006.

- [10] Hodson, Dermot, „Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, and Continuity“, u: Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young, (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 166–195.
- [11] Hooghe, Liesbet and Marks, Gary, „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, *British Journal of Political Science*, 39, str. 1–23, Cambridge University Press, 2008.
- [12] Lindberg, Leon N., „Integration as a Source of Stress on the European Community System“, *International Organization*, Vol. 20, No. 2, (Spring, 1966), str. 233–265.
- [13] Lord, Christopher, „On the parliamentary control of a reformed monetary union?“, in John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds), *The European Union in crises or the European Union as crises?*, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo, May 2014, str.611–634.
- [14] Mahony, Honor, „EU leaders to review ‘Spitzenkandidat’ process“, *EUObserver*, 27. jun 2014, Brussels, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124796> (pristupljeno: 24. marta 2015).
- [15] Pop, Valentina, „Merkel: ‘I don’t decide who gets the Commission post’“, *EUObserver*, Brussels, 26. May 2014, 15:55, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124358> (pristupljeno 28. marta 2015).
- [16] Pop, Valentina, „EU leaders decline to endorse Juncker“, *EUObserver*, Brussels, 28. May 2014, 01:45, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124401> (pristupljeno 28. marta 2015).
- [17] Radić Milosavljević, Ivana, „Neofunkcionalistička logika razvoja evropske integracije unutar ekonomske i monetarne unije“, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije: šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 27–44.
- [18] Schmitter, Philippe C., „Three Neo-functional Hypotheses about International Integration“, *International Organization*, Vol. 23, No. 1, (Winter, 1969), str. 161–166.
- [19] „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“, 2007/C 306, *Official Journal of the European Union*, Volume 50, 17 December 2007.
- [20] Zalan, Eszter, „Hungarian PM breaks ranks on Juncker“, *EUObserver*, Brussels, 25. May 2014, 18:32, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124293> (pristupljeno 28. marta 2015).

Ivana Radić Milosavljević

ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT
IN TIMES OF CRISIS: THIS TIME IS IT DIFFERENT?

Abstract

The paper explores the European Parliament's capacities as an actor in the process of overcoming the contemporary EU crisis. It starts with a critical analysis of both formal and informal institutional arrangements introduced with the Lisbon Treaty and during the process of 2014 European elections preparation. It is argued that although the EP has gained powers concerning the election of the European executive chief, the EP increasingly loses its powers within policies that are the main generators of crisis. That is why the EP cannot play a significant role in overcoming the EU crisis nor can the citizens who elect it. Apart from institutional incapability, the role of the Parliament is further complicated by new circumstances – holding elections and constituting the EP under the conditions of increased politicization caused by the protracted crisis. The paper concludes that the EP, just as the EU itself, has been caught in a vicious circle where the crisis and politicization produce deep divisions, and divisions consequently preclude taking anti-crisis measures.

Keywords:

European Parliament, elections, new institutional arrangements, crisis, EMU, politicization, legitimacy