

Slobodan Samardžić

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Nemoćni parlament u vremenu krize

Apstrakt

U radu se analiziraju ishodi poslednjih izbora za Evropski parlament i posebno političke posledice. Tvrdi se da i pored određenih izbornih promena i inovacija nije došlo do strukturnog jačanja EP u institucionalnom sistemu EU. To se testira i pokazuje na dva primera: na pitanju reprezentativnosti EP i na pitanju njegove odgovornosti. U drugom delu ovaj problem se stavlja u širi kontekst pitanja o strukturnim ograničenjima demokratije u EU. Njena preovlađujuća sistemska integracija nije sklona demokratskom upravljanju. Problem se dodatno usložnjava u današnjem vremenu velike krize Evropske unije, gde se uočavaju autoritarne tendencije vlasti pored kojih i pokušaji saradnje EP sa nacionalnim parlamentima nemaju demokratske izgleda.

Ključne reči:

Evropski parlament, izbori, političke stranke/grupacije, reprezentativnost, odgovornost, manjak demokratije, sistemska kriza.

ŠTA SU DONELI POSLEDNJI IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT?

Izbori za Evropski parlament 2009. godine održani su po starim pravilima tada važećeg Ugovora o Evropskoj uniji (tzv. Ugovora iz Nice, 2003) i upamćeni su samo po tome što je tada zabeležen najmanji odziv biračkog tela od kada se održavaju ovi izbori. Tada je pred izborne kutije izašlo 43,09% birača, u proseku manje za 19% u poređenju sa prvim izborima održanim 1979. godine. Da je nekim slučajem revidirani Ugovor o Evropskoj uniji (tzv. Lisabonski ugovor, 2009, u nastavku teksta: UoEU) stupio na snagu koji mesec ranije, ovi izbori održali

bi se u pravnom ambijentu sa više naklonosti prema demokratskim izbornim pravilima. U uslovima kada kriza Evropske unije još nije bila prihvatana kao duboka sistemska kriza, ni kod političara ni u narodu, a ni u redovima eksperata sa časnim izuzecima, moguće je da bi nova izborna pravila dodala neki procenat ovako skromnom odzivu evropskih birača. Pet godina kasnije, krajem maja 2014. godine kada je došlo vreme narednim izborima, mogući doprinos novih izbornih pravila umanjen je negativnim doprinosom krize: na ove izbore je izašao gotovo isti procenat birača kao i na prethodne.

O kakvim promenama izbornih pravila je reč? Na delu je, zapravo, samo jedna neposredna izborna promena koja je upućivala na povećanu izbornu kompetitivnost. U članu 17. tačka 7. Ugovora utvrđeno je da Evropski savet, prilikom predlaganja kandidata za predsednika Evropske komisije, treba da *povede računa* o rezultatima izbora za Evropski parlament.¹ Ovoj odredbi, saržanoj u Naslovu III UoEU, prethode značajne odredbe o demokratskom predstavljanju u Uniji (u Naslovu II UoEU), o direktnom i indirektnom predstavljanju građana Unije, o javnom donošenju odluka što je moguće bliže građanima, o ulozi političkih stranaka, interesnih udruženja i civilnog društva u demokratskom procesu i dr. Posebno je istaknuta uloga nacionalnih parlamenata u demokratskom funkcionisanju Unije.²

Lisabonski ugovor je i inače bio pripreman u atmosferi koja je doslovno ignorisala krizu. Opšti cilj ugovornih reformi bio je poboljšavanje sistema upravljanja procesom integracije, gde je pitanje demokratske legitimnosti imalo važnu ulogu. Pomenute odredbe kao da su pretpostavljale vremenski vakuum od pet godina, od momenta njihovog stupanja na snagu do prvih narednih parlamentarnih izbora, tako da je njihov osnovni smisao – postepeno jačanje demokratije u Uniji, u međuvremenu usahnulo u pesku događaja. Ali, bez obzira na ovu ocenu, kojoj ćemo posvetiti pažnju u drugom delu rada, pogledaćemo najpre unutrašnji sistemske smisao i analizirati mogući demokratski učinak izbornih promena koje je doneo Lisabonski ugovor i koje su sproveli izbori za Evropski parlament održani krajem maja 2014. godine.

Činjenica je da je Evropski savet dao znak da će prilikom predlaganja kandidata za predsednika Komisije „povesti računa“ o rezultatima izbora za Evropski parlament, da je formirano pet stranačkih kandidatura za predsednika Komisije, da je u tom duhu i vođena javna izborna kampanja i da je, konačno, Evropski

¹ Prva rečenica ovog člana doslovno glasi: „Vodeći računa o rezultatima izbora za Evropski parlament, i posle sveobuhvatnih konsultacija, Evropski savet, odlučujući kvalifikovanom većinom, predlaže Evropskom parlamentu jednog kandidata za predsednika Komisije.“ *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. godine. Po formulaciji je jasno da nije reč o obavezi Evropskog saveta da tako i postupi. O tome govori i činjenica da neposredno posle početka izborne kampanje 2014. godine u državama članicama nije bilo jasno da li će Evropski savet tako i postupiti.

² Naslov II Ugovora Odredbe o demokratskim principima, čl. 9–12.

savet i predložio kandidata pobjedničke stranke (stranačke federacije Evropske narodne stranke) za predsjednika Komisije. Taj sled događaja olakšao je Parlamentu da pruži saglasnost predlogu Evropskog saveta i da Žan-Klod Junker zaista i postane predsjednik Komisije. Ako je reč o ovom krajnjem rezultatu poslednjih izbora, nije zanemarljiva činjenica da su birači prvi put imali uvid u lidersku ponudu i da su pre konačnog izbora predsjednika Komisije poznavali ličnost koja će zauzeti to važno mesto u sistemu upravljanja Unijom.

SISTEMSKI SMISAO I MOGUĆI DEMOKRATSKI UČINAK IZBORA

Osnovno pitanje jeste, dakle, da li je (evropski) ustavotvorac svojim izmenama temeljnog dokumenta, i bez obzira na krizu, uneo sistemske premise za unapređenje demokratije u EU? Da li je, u vezi sa tim, poslednji izborni ciklus pokazao poboljšanja u tom pravcu?

Odgovore na ova pitanja daćemo kroz ispitivanje dva važna politička obeležja Evropskog parlamenta (kao i svakog drugog parlamenta), a to su njegova *reprezentativnost* i njegova *odgovornost*.

Reprezentativnost Evropskog parlamenta

Sa prvim neposrednim izborima 1979. godine Evropski parlament (EP) dobio je jedno od tri tradicionalna obeležja parlamenta – reprezentativnost.³ On je, naime, počeo da predstavlja građane Evropske zajednice budući da je ovo telo, koje je u jednom drugom svojstvu i sastavu već postojalo u sistemu institucija, prvi put posle neposrednih izbora postalo pravo predstavništvo onih koji su ga birali, a to su građani Zajednice.⁴ Posle ove predstavničke inicijacije činilo se da je osnovni zadatak Parlamenta sadržan u njegovoj međuinstitucionalnoj borbi za zadobijanje dodatnih funkcija parlamenta – zakonodavnih i kontrolnih – koje bi kompletirale pravo mesto jednog autentičnog predstavničkog tela građana Zajednice, kasnije i Unije. I zaista, potonji razvoj integracije mogao se posmatrati i kao demokratski razvoj zakonodavnog postupka, gde je parlament zadobijao stalno povećanu ulogu⁵, sve do Lisabonskog ugovora u

³ Preostala dva obeležja su: uloga zakonodavca i uloga kontrolora izvršne vlasti.

⁴ Da je stvar bila u začetku govori i činjenica da je tada moglo biti reči samo o ekonomskim građanima Zajednice, budući da je to bila ekonomska zajednica (tj. zajednice), a ne politička. Upor. Michele C. Everson and Ulrich Preuss, *Concept, Foundation and Limits of European Citizenship*, ZERP, Bremen, 1995, str. 21.

⁵ O teorijskom modelu objašnjenja zakonodavnog razvoja Evropskog parlamenta vidi: Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002, posebno str. 13–28.

kojem je utvrđen „redovni zakonodavni postupak“ sa ravnopravnom ulogom Parlamenta i Saveta. Isti takav napredak mogao se uočiti i u oblasti kontrolne uloge Parlamenta, posebno u odnosu na Komisiju.

Za sve vreme rasta zakonodavne uloge Evropskog parlamenta, njegova predstavnička uloga u odnosu na građane EU, potencijalne birače, podrazumevala se. Jedinu sumnju u ovaj samopodrazumevajući stav unosio je stalni pad odziva birača na izborima za Evropski parlament. Od 1979. do 2014. godine održano je osam izbornih krugova, ali nije bilo izbora koji su po izlaznosti nadmašili prethodne.⁶ Naprotiv, svaki od potonjih izbora bio je slabiji od prethodnog po biračkom odzivu, ne računajući samo poslednje u odnosu na prethodne izbore, kada je izlaznost bila ista. Ovaj proces izvesno upućuje na fenomen opadanja predstavljačkog kapaciteta Evropskog parlamenta uporedo sa jačanjem njegovih autentičnih funkcija, i on traži objašnjenje.

U traganju za objašnjenjem moramo se vratiti početku procesa, a ne tražiti ga u današnjoj fazi njegovog trajanja. Kada se malo bolje pogleda, prvi izbori za Evropski parlament svedočili su samo o formalnoj reprezentativnosti ovog tela. Ovo je slučaj gde je forma prethodila sadržini, a da se odgovarajuća sadržina nikada nije ispunila. Naime, EP nije nastao kao ishod političkih zahteva i pritisaka građana, potonjeg autentičnog izbornog tela Parlamenta, nego kao posledica političke odluke jednog visokog političkog tela tadašnje Evropske ekonomske zajednice. Reč je o odluci Saveta ministara od 1976. godine da se za tri godine održe prvi neposredni izbori za Evropski parlament. Toj odluci prethodio je sveobuhvatan Izveštaj Lea Tindemansa, tadašnjeg ministra spoljnih poslova Holandije, o stanju integracije i njenom daljem podsticanju, između ostalog i jačanjem njene demokratske legitimnosti. Izbori su, dakle, bili posledica političke odluke a ne iskazanih potreba politički svesnih građana. Oni nisu tražili svoje političko predstavništvo na nivou Zajednice zato što plaćaju poreze (no taxation without representation), jer poreze nisu ni plaćali Zajednici već svojoj državi u kojoj uživaju odgovarajuću političku predstavljenost. Ako su prihvatili prve neposredne izbore sa prosečno dobrim odzivom (61,99%), ne znači da su novom Parlamentu preneli svoju volju za predstavljanjem i poverenje u sposobnost njegove reprezentacije. Tako je, na početku, predstavnička uloga Evropskog parlamenta bila gola forma koja, uprkos potonjem rastu parlamentarnih funkcija, nije uspevala da se popuni odgovarajućom političkom sadržinom.⁷

⁶ Izborni rezultati zaključno sa izborima 2009. godine, posebno stalno opadajuća stopa izlaska, u: S. Hix & B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, str. 122.

⁷ Primer odluke Saveta ministara, a ne građana, da se krene sa neposrednim izborima za Parlament dobar je primer za ilustraciju generalnog stava Đandomenika Majonea da je jedan od kriznih činilaca u EZ/EU bio manir političkog vođstva da svojim odlukama stavljaju pred svršen čin sve učesnike i korisnike integracije. Videti: Giandomenico Majone, „A general Crisis of the European Union. A Genetic

Tokom kasnijeg razvitka, i kada je zadobijao zakonodavne funkcije i tome odgovarajuće procedure rada, Parlament se nikada nije oslobodio svojih nekadašnjih (pre 1979) obeležja. Njegov stil rada više je karakterisao duh *saglasnosti* nego duh *takmičenja*. On je uvek funkcionisao na bazi modela velikih koalicija, a ne političkih kontroverzi između većine i manjine. U odnosu na Komisiju nikada nije postojala politički prepoznatljiva većinska naklonost i manjinska nenaklonost. Ideološko-programski spektar, koji se može uočiti u programskim dokumentima stranačkih federacija i parlamentarnih grupacija, najčešće se gubio u složenom sistemu odlučivanja i pogađanja.⁸ Kada se bolje pogleda, u sistemu vlasti EU, Evropski parlament nije ni mogao da bude drugačiji, ali se onda postavlja pitanje suštinske funkcionalnosti ovog tela, pitanje koje će se naročito izoštriti u vreme velike krize.

Da li su poslednji izbori s obzirom na pomenute izborne promene doneli nešto novo u ovoj opštoj tendenciji gubljenja (bolje: nezadobijanja) predstavljačke sposobnosti Evropskog parlamenta u odnosu na građane Unije? Minimalni pokazatelj pomeranja nabolje jeste podatak da je na poslednjim izborima prvi put zaustavljen trend opadanja izlaznosti.⁹ Imajući na umu negativne uticaje krize na nivo legitimnosti Unije, moglo se s pravom očekivati da će u periodu između dva izborna ciklusa (2009. i 2014), kada je kriza imala trend rasta, doći do nastavka opadanja izlaznosti i na ovim izborima. Sasvim je verovatno da se to nije dogodilo zbog činjenice da su ovoga puta birači zaista na raspolaganju imali opcije za biranje.¹⁰ Postojale su kampanje i elektronski prenošene javne rasprave između protivničkih kandidata. Svoj doprinos izornoj atmosferi dale su i društvene mreže. Prvi put posle trideset i pet godina evropski izbori su dobili i određenu evropsku notu, nezavisnu od domaćih (nacionalnih) preferencija prema EU kao isključivoj temi.

Approach“, u zborniku *The Europe in Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014, str. 217–220.

⁸ Slična odstupanja u odnosu na pravi predstavljački parlamentarizam uočava i Andreas Maurer u svom radu „The Euroepan Parliament between Policy-making and Control“, tvrdeći da jačanje Evropskog parlamenta ne smanjuje demokratski deficit s obzirom na neke karakteristične relacije: Parlament deluje pre kao ustavni organ nego kao politička arena, njegova zakonodavna i kontrolna uloga nemaju efekat političke reprezentativnosti, njegov mandat slabo korespondira sa odgovornošću. Videti *n. d.* u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 2007, posebno str. 102–108.

⁹ Izlaznost poslednjih izbora je identična sa prethodnim: po 43%.

¹⁰ Kandidate su imale sledeće stranačke federacije: Evropska narodna partija, Alijansa socijalista i demokrata, Alijansa liberala i demokrata za Evropu, Evropska ujedinjena levica i Zeleni/Evropska slobodna alijansa.

Postizborni period je pokazao da je reč o isuviše malim promenama, čak i samo sistemski gledano, da bi se preko izbora zadobio pažnje vredan predstavljački kapacitet Evropskog parlamenta. Sem što je legitimno izabrani predsednik Komisije došao na svoje mesto, sve ostalo je teklo po starom. Osnovana je Komisija na čiji je sastav njen predsednik imao malo uticaja, pritešnjen između ponude vlada država članica i provere Parlamenta. Parlament i dalje donosi odluke po modelu *ad hoc* većinskih koalicija, što znači da ukupnost tih odluka nikada neće izražavati određeni programski smer neke prepoznatljive političke orijentacije. Pritom, imamo posla sa upravljačkom strukturom (sistemom vlasti u EU), koja svojim odlukama suštinski utiče na živote svih žitelja EU. Politički sistem ostaje gotovo netaknut ovakvim minimalnim intervencijama. Ideal je i dalje da se svi slože o svemu, što je bilo nedostižno i u najboljim vremenima. O vremenima krize da se i ne govori.

Odgovornost Evropskog parlamenta

Imajući na umu kako se bira i kako deluje Evropski parlament, njegov sastav na narednim izborima ne zavisi od rezultata njegovog rada u tekućem mandatu. To su birači osetili od samih početaka neposrednih izbora i odgovorili smanjivanjem učešća od izbora do izbora. Naime, konkretan saziv Evropskog parlamenta se tako bira i tako deluje tokom svog izbornog mandata da je njega nemoguće kazniti na način kako se to čini u parlamentarnim sistemima. Birač nikada ne može da identifikuje parlamentarnu većinu koju može smatrati odgovornom za slab učinak sa stanovišta njegovih interesa. Ne postoji većina koja je odgovorna za rad Komisije, niti većina koja je odgovorna za kvalitet zakonodavstva. Zato su izbori za Evropski parlament ubrzo postali „drugorazredni izbori“, kao neka vrsta međuigre između dva ciklusa domaćih izbora.¹¹ Sasvim je moguće da su neko vreme posle prvih izbora građani pokazivali svoju lojalnost prema Zajednici putem izlaska na izbore, ali se ta lojalnost gubila sa svakim narednim izborima. Kako se integracioni proces usložnjavao, a Zajednica, kasnije Unija, dobijala povećani broj nadležnosti, rasli su otpori prema „briselskoj birokratiji“ i pasivnost prema Evropskom parlamentu.¹²

¹¹ Videti Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 190–194.

¹² Ovaj odnos između rasta nadležnosti Unije i shodno tome ovlašćenja EP, s jedne, i rasta demokratskog deficita, s druge strane, deluje kao paradoks, ali su uočeni i njegovi sistemski razlozi. Christopher Lord u svom radu „Parliamentary Representation and a Decentred Polity“ govori o nedržavnom, postnacionalnom i postparlamentarnom statusu Evropske unije. Unija se ne može uklopiti u parlamentarnu politiku zato što prvo, ona nije „centrirana“ kao državni tip političkog sistema i, drugo, ona nije „centrirana“ kao demos. Videti zbornik *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, n. d., str. 143–146. Ako je tako, međutim, postavlja se pitanje čemu uopšte težnja ka političkoj reprezentativnosti i rastućoj odgovornosti.

Možda najbolji pokazatelj ove izgubljene veze između građana-birača i parlamentarne odgovornosti predstavljaju upravo poslednji izbori za Evropski parlament. Da nekim slučajem postoji efektivna politička odgovornost ovog predstavničkog tela, njegova pobednička stranačka struktura bila bi sasvim drugačija od one dobijene posle izbora. Pošto je kriza između dva izborna ciklusa (2009–2014) ostavila brojne loše posledice na živote velikog broja ljudi, pa i celih nacija, realno bi bilo očekivati da će odnos nosećih snaga u sastavu Parlamenta biti sasvim drugačiji u poređenju sa prethodnim. Da ozbiljnih promena ovde nije bilo govori nam sledeća tabela na kojoj su uporedno prikazani izborni rezultati stranačkih grupacija u EP koje su najviše uticale na njegove odluke:

| Stranačke grupacije | Izbori 2009. i broj mesta u EP | Izbori 2014. i broj mesta u EP |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Evropska narodna partija | 265 | 221 |
| Alijansa socijalista i demokrata | 184 | 191 |
| Evropski konzervativci i reformisti | – | 70 |
| Alijansa liberala i demokrata za Evropu | 84 | 67 |
| Zeleni/Evropska slobodna alijansa | 55 | 50 |

Jedina veća razlika u broju mesta grupacije, Evropska narodna partija, proizašla je iz činjenice da su britanski konzervativci sa pristalicama iz drugih država u međuvremenu formirali novu grupaciju, izdvojenu od ENP-a, koja joj je oduzela veći broj mesta. Ali, ne računajući ovo interno pomeranje u ideološki sličnom bloku, vidimo da su najveće grupacije u Parlamentu, one koje najviše utiču na njegov rad i glasanje, ostale gotovo iste snage i istih međusobnih relacija kao i posle izbora 2009. godine. Drugim rečima, velika kriza nije uticala na njihov položaj u Evropskom parlamentu, što bi u normalnim parlamentarnim uslovima bilo nezamislivo. Zaključak je da EP poseduje izuzetno nizak nivo političke odgovornosti.

Kriza je, ipak, uticala na izbor građana 2014. godine, ali se taj realni izbor nije odrazio na osnovnu strukturu političkog uticaja u Evropskom parlamentu. Poslednje izbore karakterisao je povećan uticaj na izbornu telo tzv. radikalnih ili ekstremnih stranaka. U nacionalnim okvirima, koji predstavljaju izborne jedinice, četiri takve stranke prešle su 20% dobijenih glasova. Od toga tri na desnom i jedna na levom spektru.¹³ Ali, ove velike i spektakularne pobeđe istopile

¹³ To su: Nacionalni front u Francuskoj sa 23% osvojenih glasova, Nezavisna partija Velike Britanije sa 24%, Slobodarska stranka Austrije sa 21%, ne desnom spektru, i SIRIZA u Grčkoj sa 24% glasova na levom spektru.

su se prilikom ulaska ovih stranaka u Parlament. Radikalna desnica nije uspela da stvori svoju poslaničku grupu, tako da je njihovo delovanje ostalo ograničeno u postojećim grupacijama, ili se utopilo u veliku parlamentarnu masu.¹⁴ Evropski parlament ostao je rezistentan i na realno veliki pritisak onih slojeva biračkog tela koji se po pravilu politički identifikuju u krizama. Ali, njima uvek ostaje politički uticajniji i sigurniji domaći teren.

Kratak zaključak koji sledi ovu analizu jeste: pridavanje pojačanog značaja demokratskim principima i posebno načelu reprezentativnosti u Lisabonskom ugovoru, kao i uvođenje nekih pretpostavki kompetitivnosti izbornog procesa, nisu proishodili povećanjem demokratske sistema upravljanja nakon poslednjih izbora za Evropski parlament. Za ozbiljnije sistemске promene u pravcu demokratije potrebne su ozbiljnije i dublje reforme.

Vladajuća kriza Evropske unije stvara u ovom pogledu posledice sa suprotnim dejstvom. Reforme ne samo da su odložene zbog krize, nego je došlo do pojačanja u kontrareformskom smeru kada je reč o demokratiji u Evropskoj uniji.

SISTEMSKA INTEGRACIJA I STRUKTURNI MANJAK DEMOKRATIJE

Demokratske reforme nemaju svoj društveni temelj

U procesu evropske integracije, koji traje već šezdeset godina, postoji jedna dominantna, gotovo isključiva, tendencija. Taj proces razvija se kao sistemska integracija, tj. integracija sistema upravljanja. Pritom, izostala je društvena integracija u smislu političke integracije evropskog društva, koja bi trebalo bar da prati dominirajuću sistemsku integraciju.¹⁵ Kreatori i lideri integracije decenijama su uzimali ovaj proces kao stvar pametnog rukovođenja koje sledi tehnički precizne naloge racionalnog upravljanja sistemom na više nivoa. U toj viziji, njegova interna (sistemka) i eksterna društvena demokratizacija predstavljale bi smetnju i iracionalni poremećaj sistema. I pored toga, od sredine osamdesetih godina prošlog veka nije se moglo izbeći postavljanje pitanja o demokratskom deficitu unutar Zajednice/Unije. Svi postupci ublažavanja i otklanjanja ovog deficita išli su, međutim, smerom sistemskih rešenja, tj. reformi institucija

¹⁴ Nezavisna partija VB ušla je u grupaciju Evropa slobode i direktne demokratije sa 24 poslanika; Nacionalni front (23 poslanička mesta) sa još nekoliko stranaka i pored relativnog uspeha od 6,9% glasova i 52 mesta u Parlamentu nije uspela da stvori grupaciju, jer zajedno nisu zadovoljavali uslov od najmanje pet država kao porekla stranaka u EP. Grčka SIRIZA priključila se grupaciji Evropska nezavisna levica.

¹⁵ O ovome šire u mom radu „Evropska unija nije građansko društvo – ispitivanje kategorije građanstva u sistemu Evropske unije“, u zborniku *Evropski građanin u vremenu krize*, FPN, Beograd, 2014, str. 59–83.

koje je trebalo da funkcionišu sa više demokratskih poluga. Ovi nastajućí demokratski mehanizmi trebalo je da uvere građane Unije da su njihovi interesi izloženi pouzdanom, u sebi uravnoteženom sistemu koji će im isporučivati dobre usluge. Građanin Unije, već zvanično promovisan u njegovom političkom ruhu, ostao je nerazvijen i apstraktan kao politički koncept koji nije imao odgovarajući ekvivalent u društvenoj stvarnosti Unije.¹⁶

Ista logika stvari pratila je reformski pokušaj iz Lisabona u pravljenju demokratske veze između građana Unije u svojstvu birača i predsednika Komisije kao najoperativnijeg tela u složenom mehanizmu upravljanja. Uspeh ovog poduhvata na prvim narednim izborima ostao je gotovo neprimećen u sistemu odlučivanja obeleženim ogromnim spletom postupaka koji građanima ostaje potpuno stran. Novije krizno okruženje sistema čini ovaj reformski pokušaj još bezuspešnijim.

Bez obzira na jake specifičnosti sistema Unije, koje ovu političku tvorevinu čine sistemom *sui generis* u istorijskim relacijama, kontrola institucija koje donose ili sprovode javne odluke jeste samorazumljivo obeležje i ovog sistema. Ako postoji potreba da on bude podvrgnut bar minimalnim i ma koliko specifičnim pravilima demokratije, onda postoje i uslovi pod kojima bi on trebalo da se reformiše. U političkoj relaciji koja podrazumeva uslovljenu vezu između glasačkog listića, predstavničkog organa i izvršnog tela, sistem odgovornosti mora se kretati obrnutim smerom: od izvršnog tela prema predstavničkom organu, i od ovoga ka biračkom telu. Ovo moderno pravilo demokratije u svakom političkom sistemu primenjuje se na poseban način. U slučaju Evropske unije naročito se podrazumeva ovaj poseban način primene, ali bez njega (tog pravila) nemoguće je govoriti o demokratiji.

Na ovo se nadovezuje pitanje o pluralizmu biračkih preferencija i njihovom političkom organizovanju. Ako su te preferencije kolektivne i ako su one organizovane u vidu državnih jedinstava i pluralizma koji oličavaju države članice, onda o demokratskim institucijama Unije na nivou Unije ne treba ni govoriti. Celokupan zadatak demokratske teorije proizlazi iz legitimne činjenice da se mnoštvo društvenih interesa i preferencija izražava direktno na nivou Unije. To je stanje stvari proisteklo iz zajedničkog tržišta i njemu svojstvenih ekonomskih sloboda. One se izražavaju kao pluralizam interesa proistekao iz sfere slobodnog sabiranja, izražavanja i zastupanja interesa preko mehanizama stvorenih za tu svrhu. Ali, ovde još nismo na terenu ni građanstva ni parlamenta ni slobodne političke utakmice. Ili bar, nismo na spontano nastalom terenu političke integracije evropskog društva, iako sasvim izvesno postoji u dobroj meri dostignuta tržišna integracija evropskog društva. Problem je u tome što

¹⁶ U okviru obimne literature o ovim pitanjima posebno ističem knjigu Fritza Scharpfa, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, 1999, imajući na umu da je ovde najviše posvećena pažnja odnosu između sistema upravljanja i demokratije u EU.

tek politička integracija stvara pretpostavke za širu političku artikulaciju objektivno pluralizovanih interesa.¹⁷ Bez tog uslova, izbori će ostati drugorazredni, Parlament će nastaviti da dela bez predstavničkog kapaciteta, a Komisija će jačati kao skup eksperata i birokrata otuđen od demokratije.

Ovde nailazimo na veliku strukturnu prepreku demokratizacije upravljačkog sistema Unije. Sve i da postoji odgovarajuća politička volja među vodećim učesnicima, stvaranje preduslova društvene integracije u ključu evropskog građanskog društva ne stoji u njihovom dispozicionom okruženju. To je spontani istorijski proces samo potpomognut jakim i trajnom voljom političkih delatnika.¹⁸ Ono što najviše zabrinjava jeste činjenica da se u ne kratkom vremenu od šest decenija ne primećuje bar začeti nukleus tog procesa koji bi, zato što niče iz plodnog tla, bio istorijski perspektivan, tj. nepovratan. Izostanak tri institucije koje bi svedočile o otpočinjanju tog procesa – evropske javnosti (dakle, ne samo javnog mnjenja), autentičnih evropskih medija i evropskih stranaka, tj. stranaka organizovanih na transnacionalnoj osnovi – govori o istorijskom izostanku evropskog građanskog društva. Ono i dalje postoji u svom mehaničkom obliku kao zbir nacionalnih građanskih društava.

Njegov prvi nagoveštaj primetiće se onda kada, nešto drugačije od slobodnih Engleza sedamnaestog veka, slobodni Evropljani nekog novog veka budu postavili politički ultimatum – *no representation without taxation*, ili drugim rečima: ne treba nam parlament sve dok ne počnemo da plaćamo direktni porez Evropskoj uniji.

Kriza i njeno autoritarno rešavanje – gubitak parlamentarizma u EU

Ako sa stanovišta naše osnovne teme pogledamo sistemske posledice velike krize, lako ćemo zaključiti da su ovde na najvećem gubitku Evropski parlament i nacionalni parlamenti. Na gubitku je, dakle, evropski parlamentarizam.

Najpre, u postupcima kreiranim za prevladavanje krize, EP ne igra gotovo nikakvu ulogu. Dva sporazuma¹⁹ koji definišu tzv. Evropski semestar (kontrola javnih finansija država članica) ne predviđaju bilo kakvu ulogu EP – zakonsku ili nadzornu – u sprovođenju postupaka kontrole. Celokupna delatnost predata je

¹⁷ O ovome raspravlja Beate Kohler-Koch u svom prilogu „The Organization of Interests and Democracy in the European Union“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, n. d., str. 256–271.

¹⁸ O dugom istorijskom procesu poboljšavanja političkog poretka na osnovu privrednog napretka u okviru kapitalističkog sistema videti klasičnu studiju Alberta O. Hiršmana *Strasti i interesi*, Filip Višnjić, Beograd, 1999 (prvo originalno izdanje Princeton, 1977).

¹⁹ Reč je o Sporazumu o evropskom stabilizacionom mehanizmu (2011) i Sporazumu o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (2012) – oba stupila na snagu 1. januara 2014. godine. Više o ovim sporazumima u zborniku *Kriza Evropske unije*, prir. S. Samardžić i I. Radić Milosavljević, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

Evropskom savetu, Savetu ministara (EKOFIN) i Komisiji, kada je reč o organima Unije, i vladama država članica kada je reč o glavnom adresatu odgovornosti.

Za Evropski parlament se može reći da je institucionalno skrajnut u ovim postupcima, ali za parlamente država članica važi ocena da su im ovim merama oduzeta ovlašćenja koja imaju po domaćim ustavima. Kada Komisija vrši *ex ante* kontrolu nacionalnog budžeta, nacionalni parlament je u poziciji da, posle komunikacija između domaće vlade i Komisije, samo potvrdi njihov dogovor o „ispravnosti“ budžeta sa stanovišta njegovih evropskih normativa. Ako pak Komisija u *ex post* kontroli utvrdi budžetske prekršaje, ona izveštava sve države članice EU o tome, a svaka od njih može da pokrene postupak pred Sudom pravde protiv države prekršioca. Ako utvrdi prekršaj, Sud će tuženoj državi izreći materijalnu kaznu. Time su i parlament i vlada države članice ograničeni u vođenju sopstvene ekonomske i fiskalne politike, što je nominalno još uvek njihovo isključivo ustavno ovlašćenje.

Kriza na još drastičniji način pokazuje razliku između pojačanih ugovornih ovlašćenja nacionalnih parlamenata i njihovog realno smanjenog političkog uticaja. Lisabonski ugovor je sa dva protokola²⁰ formalno ojačao ulogu nacionalnih parlamenata u evropskom zakonodavstvu i u prenosu nadležnosti na nivo EU, u nameri da se uz već povećana ovlašćenja EP što više poboljša stanje demokratije u EU. Kriza je imala efekat sa suprotnim dejstvom: sve mere za njeno ograničavanje i prevazilaženje koncentrisane su u izvršnim telima Unije i država članica, kao i u ekspertskim grupama egzekutivne trojke – Komisije, Evropske centralne banke (ECB) i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF).

Imajući ovo stanje sa neodređenim trajanjem na umu, sve su više prisutni i politički i naučni zahtevi za zajedničko delovanje EP i nacionalnih parlamenata u praćenju i kontroli tokova monetarne unije i aktivnosti ECB.²¹ Ova saradnja parlamenata na dva nivoa ima određeni institucionalni okvir predviđen, doduše, za dopunu parlamentarnog delovanja radi jačanja demokratije u normalnim vremenima.²² Krizna vremena su pak na dnevni red stavila zahtevnije

²⁰ Protokol 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji i Protokol 2 o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

²¹ U jednom od priloga koji se zalaže za izgradnju ovog parlamentarnog mehanizma „na dva nivoa“ njegov autor kaže sledeće: „Krizna je jako oslabila parlamente u njihovim relacijama sa izvršnom vlašću; u isto vreme odgovor krizi (imajući na umu posebno Evropski semestar i budžetsku koordinaciju) treba da unutarparlamentarnu koordinaciju učini važnom i neophodnom.“ John Eric Fossum, „A Challenge to representative democracy in the European Union“, *The European Union in Crisis or the European Union as Crisis, n. d.*, str. 638. Za parlamentarnu kontrolu ECB na oba nivoa upravljanja videti prilog u istom zborniku Christopher Lord, „On the parliamentary control of a reformed monetary Union?“

²² Još u drugoj polovini devedesetih godina prošlog veka stvorena je Konferencija parlamentarnih odbora za poslove EU (COSAC), kojoj su poslednjih godina pridodati

oblike borbe parlamenata država članica i EP za njihovo mesto u novom mehanizmu upravljanja koji prevazilazi poznatu dihotomiju nadnacionalno – međuvladino. Ispostavilo se, međutim, da je učinak krize prevazišao i optimalne mogućnosti usaglašenog parlamentarnog delovanja koje bi trebalo da spreči izrazito autoritarne tendencije u njenom rešavanju. Međuparlamentarni dijalog na dva nivoa suočio se sa pitanjem kriznog odnosa među državama članicama. Nastao je spor između država kontributora i država dužnika koji se reflektuje i na međuparlamentarne odnose.²³

Ovo novo stanje dobro ilustruje nemački autor navodeći reči jedne radio-vesti u svojoj zemlji: „Danas nemački Bundestag odlučuje o sudbini Grčke.“²⁴ U skladu sa tim je i nedavno izrečena pretnja nemačkih poslanika u Evropskom parlamentu grčkom premijeru Aleksisu Ciprasu da ne sme tražiti ekonomsku pomoć od Rusije ukoliko želi da dobije dalju finansijsku podršku Evropske unije.²⁵ Reč je o jako ozbiljnim indikacijama unutrašnjih granica zajedničkog delovanja oba parlamentarna nivoa u doba krize.

Osnovni problem ovde leži u različitim pozicijama među nacionalnim parlamentima. Nemački Bundestag, recimo, ne samo da sledi nego i kreira nemačku politiku krize. S jedne strane posmatrano, reč je o uzornoj demokratskoj politici koju jedna država vodi u okvirima Evropske unije. Problem je u tome što se, doslednim sprovođenjem ovog načela u nadnacionalnoj zajednici, kakvom se Unija smatra, ona svodi na međunarodnu organizaciju. U tom kontekstu, sasvim je jasno da bi budućnost Unije bila u prostoj i totalnoj reviziji njenih integracionih dostignuća u poslednjih šezdeset godina. Danas u Uniji na to niko, pa ni Nemačka (ova država članica čak pre svih) ne bi pristao. To znači da je neophodno prihvatiti Uniju sa nacionalnim vođstvom najmoćnije države članice u njoj uz asistenciju njoj bliskog jezgra i prećutni pristanak ostalih država članica. Ovde se, takođe, računa i sa neprozirnim doprinosom visokih transnacionalnih poslovnih krugova, kao i nove evropske ekspertokratije.

To, međutim, nikako ne bi bio sistem integracije rukovoden demokratskim načelima iz prostog razloga što je na delu tendencija nove autoritarnosti kojoj odgovara imperijalni obrazac politike i vladajućeg sistema moći.

i Interparlamentarna razmena informacija u vezi sa EU (IPEX) i Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD).

²³ Videti: Eric Fossum, *n. d.*, str. 650.

²⁴ Ulrich Beck, *Die deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeiten der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012, str. 9.

²⁵ Prema izveštaju Bete od 31. marta 2015, poslanici Mahfred Veber i Herbert Rojl su osim ovog osnovnog stava izneli i direktnu pretnju premijeru Ciprasu „da se upustio u veoma opasnu strategiju“ i da bi „onaj ko se igra vatrom i traži podršku Rusije mogao dobro da oprlji prste“.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- [2] Ulrich Beck, *Die deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeiten der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012.
- [3] Michele C. Everson and Ulrich Preuss, *Concept, Foundation and Limits of European Citizenship*, ZERP, Bremen, 1995.
- [4] John Eric Fossum, „A Challenge to representative democracy in the European Union“, u zborniku *The European Union in Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014.
- [5] Albert O. Hiršman, *Strasti i interesi*, Filip Višnjić, Beograd, 1999.
- [6] Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [7] S. Hix & B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011.
- [8] Beate Kohler-Koch, „The Organization of Interests and Democracy in the European Union“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham..., 2007.
- [9] Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002.
- [10] Christopher Lord, „On the parliamentary control of a reformed monetary Union?“, u zborniku *The European Union in Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014.
- [11] Christopher Lord, „Parliamentary Representation in a Decentred Polity“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham..., 2007.
- [12] Andreas Maurer, „The European Parliament between Policy-Making and Control“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham..., 2007.
- [13] Giandomenico Majone, „A general Crisis of the European Union. A Genetic Approach“, u zborniku *The Europe in Crisis or the European Union as Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014.
- [14] Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, 1999.
- [15] Slobodan Samardžić, „Evropska unija nije građansko društvo – ispitivanje kategorije građanstva u sistemu Evropske unije“, u zborniku *Evropski građanin u vremenu krize*, FPN, Beograd, 2014.
- [16] Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (prir.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

Slobodan Samardžić

POWERLESS PARLIAMENT IN THE CRISIS TIME

Abstract

The main subject of the work is the outcomes of the last elections for the European Parliament (May 2014), as well as the political consequences of the event. The main thesis emphasizes that in spite of some changes and innovations introduced by the Lisbon Treaty the structural strengthening of the EP within the institutional system of the EU did not take place. The thesis is tested through two cases: the issue of the representation and the issue of the accountability. In the second part of the article the subject-matter is contextualized within the frame of structural constraints of democracy in the EU. Its overwhelming systemic integration is not familiar with democratic governance. In the present circumstances of crises this undemocratic inclination of the system is getting more problematic. The authoritarian tendencies of governing can easily be noticed, which makes some democratic attempts of collaboration between the EP and the national parliaments.

Keywords:

The European Parliament, elections, political parties/groups, representation, accountability, democratic deficit, systemic crisis.