

---

## Parlamentarizacija imenovanja predsjednika Europske komisije: korak ka demokratskijoj Europskoj uniji?

---

MAJA KOVAČEVIĆ  
Univerzitet u Beogradu

### *Sažetak*

Izbori za Europski parlament 2014. godine donijeli su novinu u kampanji: prvi put su provedeni uz isticanje tzv. *Spitzenkandidata*, odnosno vodećih kandidata od strane europskih stranaka za mjesto predsjednika Europske komisije. U radu se zastupa stav da parlamentarizacija imenovanja predsjednika Europske komisije iz dva razloga nije korak ka demokratskijoj Europskoj uniji (EU): prvo, zbog toga što Europska komisija, iako je izvršno tijelo EU-a, nije izvršni organ Europskog parlamenta kao jedinog legislatora, već je dio složenog institucionalnog četverokuta koji čine Europsko vijeće, Europski parlament, Vijeće i Europska komisija; drugo, zbog toga što je parlamentarizaciji izbora predsjednika Europske komisije trebalo prethoditi rješavanje problema reprezentativnosti Europskog parlamenta. Europski parlament, izabran na izborima “drugog reda”, te uloga nacionalnih i europskih stranaka u izbornom sistemu i sistemu upravljanja u EU-u ne osiguravaju političku reprezentativnost građana EU-a na koju bi se mogao primijeniti model odgovorne stranačke vlade. Potrebno je ojačati odgovornost i nacionalnih i europskih političkih stranaka za vođenje politike u EU-u.

*Gljučne riječi:* Europska unija, Europski parlament, parlamentarizacija, političke stranke, Europska komisija

### Uvod

Izbori za Europski parlament 2014. godine donijeli su novinu u kampanji: prvi put su provedeni uz isticanje tzv. *Spitzenkandidata*, odnosno vodećih kandidata od strane europskih stranaka. U radu se zastupa stav da parlamentarizacija imenovanja predsjednika Europske komisije ne predstavlja korak ka demokratskijoj Europskoj uniji (EU), iz dva razloga. Prvo, Europska komisija, iako je izvršno tijelo EU-a, nije izvršni organ Europskog parlamenta kao jedinog legislatora, već je dio složenog in-

stitucionalnog četverokuta (Europsko vijeće, Europski parlament, Vijeće, Europska komisija). Drugo, parlamentarizaciji izbora predsjednika Europske komisije trebalo je prethoditi rješavanje problema reprezentativnosti Europskog parlamenta. Potrebno je ojačati odgovornost i nacionalnih i europskih političkih stranaka za vođenje politike u EU-u. Europski parlament, izabran na izborima “drugog reda”, ne osigurava političku reprezentativnost građana, a uloga i nacionalnih i europskih stranaka u izbornom sistemu i sistemu upravljanja u EU-u ne zadovoljava kriterije modela odgovorne stranačke vlade. Međuinstitucionalni odnosi u EU-u bit će razmotreni iz perspektive novog institucionalizma (Tsebelis, Garrett, 2001; Pollack, 1996, 1999). Europski parlament promatramo iz perspektive institucionalizma racionalnog izbora kao instituciju koja mijenja političko okruženje na takav način da sebi osigura dodatnu stabilnost (Pollack, 2008: 4) i smatramo da je u ovom slučaju Europski parlament ojačao svoj položaj ne samo u odnosu na Europsku komisiju nego i u odnosu na Europsko vijeće, na način koji nije bio predviđen osnivačkim ugovorima. U radu su korištene kvalitativne metode istraživanja, putem analize sadržaja. Rad je podijeljen u četiri dijela: prvi dio daje pregled parlamentarizacije procesa europske integracije, drugi problematizira parlamentarizaciju imenovanja predsjednika Europske komisije, a treći ukazuje na problem europskih stranaka i političke reprezentativnosti Europskog parlamenta, nakon čega slijede zaključna razmatranja.

### **Parlamentarizacija europske integracije**

Proces europske integracije obilježila je postupna parlamentarizacija, koja se može definirati kao “ambicija da se uspostavi i postupan razvoj prema sistemu vlasti na europskom nivou sa snažnom ulogom Europskog parlamenta u određivanju prioriteta i planiranju politika, sistem koji bi na neki način *mutatis mutandis* sličio parlamentarnoj demokraciji u nacionalnoj državi” (Lehman, Schunz, 2005: 6). I zaista, tijekom procesa integracije došlo je do značajne evolucije odnosa prvo između Vijeća i Komisije, a potom i u institucionalnom trokutu zakonodavne i izvršne vlasti (Parlament, Vijeće, Komisija). Odnosi su izmijenjeni kako promjenama osnivačkih ugovora tako i djelovanjem samih institucija, a koje, između ostalog, karakterizira kontinuirano jačanje moći Europskog parlamenta u odnosu na druge dvije institucije. Praksa je pokazala da je strategija djelovanja Europskog parlamenta upravo bila da uvećava svoju moć koristeći se svim sredstvima pritiska koja su mu stajala na raspolaganju u odnosu na druge institucije. U početku je, u legislativnom procesu, postojala ravnoteža prije svega između Vijeća i Komisije, dok je Parlament imao samo savjetodavnu ulogu. Ta je ravnoteža narušena već od krize praznog mjesta koja je dovela do paralize sistema i slabljenja uloge Komisije u procesu odlučivanja – naime, kako je Luksemburški kompromis praktično ozvaničio pravo zemalja članica da se pozovu na nacionalni interes i zahtijevaju jednoglasno umjesto ve-

ćinskoga glasanja, to je imalo za posljedicu da je Vijeće mahom odlučivalo konsenzusom, što je umanjilo Komisijinu moć inicijative jer se nije mogla oslanjati na podršku većine svojim prijedlozima, već je morala zadovoljiti interese svih zemalja članica (Tsebelis, Garrett, 2001: 358-359). Upravo je u tom periodu Parlament počeo dobivati na značaju. Jačajući svoj pravni položaj od slučaja *Isoglucose*,<sup>1</sup> Parlament je istovremeno nastojao primorati Komisiju da usvaja njegove amandmane i maksimalno je koristio svoja proračunska ovlaštenja kako bi utjecao na legislativnu aktivnost Europske ekonomske zajednice (EEZ). Usvajanje Jedinog europskog akta označilo je početak nove etape, a procedura suradnje značila je skromno unapređenje položaja Parlamenta koji je mogao ostvarivati značajniji utjecaj samo u savezu s Komisijom. Druga značajna promjena odnosila se na kraj “vladavine” Luksemburškog kompromisa i širu primjenu većinskog odlučivanja u Vijeću nakon usvajanja Jedinog europskog akta. U praksi se i dalje u velikoj mjeri odlučivalo konsenzusom, ali pod prijetnjom primjene većinskog odlučivanja – manjina više nije mogla blokirati sistem jer je zemljama članicama bilo bolje da sudjeluju u traženju kompromisa u kojem će njihovi interesi biti bar djelomice zadovoljeni nego da “izgube” u većinskom glasanju. Koristeći se takvom situacijom, a pod uspješnim vodstvom Jacquesa Delorsa, Komisija je uspjela ojačati svoj položaj. Treća etapa nastupit će nakon usvajanja Ugovora iz Maastrichta – legislativna uloga Parlamenta ojačana je u prvom stupu, dobio je i ovlaštenja u pogledu imenovanja Komisije, a Komisija je postupno došla na “gubitničku stranu sistema Zajednice” (Jacqué, 2004: 389). Odnos Komisije i Parlamenta, koji je prvobitno bio zasnovan na jednakosti, značajno je izmijenjen. Pravo Europskog parlamenta da traži da Komisija podnese prijedlog u pitanjima za koja smatra da je potreban akt Zajednice kako bi Ugovor bio primijenjen, uvedeno Ugovorom iz Maastrichta,<sup>2</sup> približilo ga je pravu legislativne inicijative (Majone, 2002: 376).

Parlament je nastojao preuzimati moć koju je Komisija gubila, primoravajući je da pristane na međuinstitucionalne sporazume na osnovi kojih bi se koristila svojim ovlaštenjima na način koji je odgovarao Parlamentu. Komisija je tako gubila utjecaj ne samo u odnosu na Parlament nego i na Vijeće, jer ona može imati autoritet samo ako predstavlja opći interes na nezavisan način. Kako je, međutim, Komisija dospjela “u ruke” Parlamenta i postala njegov “portparol”, Vijeću više odgovara da pregovara direktno s Parlamentom (Jacqué, 2004: 390). Procedura suodlučivanja, ustanovljena Ugovorom iz Maastrichta, uvela je još jednu novinu u pogledu uloge Europskog parlamenta: on može većinom glasova izmijeniti Komisijin prijedlog (iako Vijeće izmjene prijedloga s kojima Komisija nije suglasna mora usvojiti jed-

<sup>1</sup> Joined cases 138 & 139/79, Rocket and Maizena, [1980] ECR 3333, para 33.

<sup>2</sup> Članak 138b Ugovora o EZ.

noglasno), a ako Vijeće ne usvoji takav prijedlog, saziva se Odbor za mirenje koji čine predstavnici Vijeća i Europskog parlamenta, dok Europska komisija samo “sudjeluje” u njegovom radu. Posljedica te procedure je da, u toj fazi odlučivanja, Komisija više nije posrednik između Vijeća i Parlamenta koji mogu preći na direktne pogodbe. Činjenica da je Komisija izgubila značaj u konačnim fazama odlučivanja presudno je pridonijela ocjeni o umanjenju njenog utjecaja u zakonodavnom postupku od Ugovora iz Maastrichta (Tsebelis, Garrett, 2001; Burns, 2004; Garrett, 1995; Monar, 2011).

Suodlučivanje je Ugovorom iz Lisabona preimenovano u “redovni zakonodavni postupak”,<sup>3</sup> a primjena te procedure proširena je na još 40 novih slučajeva u značajnim oblastima kao što su poljoprivreda, ribarstvo, strukturni fondovi, prostor slobode, sigurnost, pravosuđe, transport itd. Lisabonski ugovor donio je i dodatne promjene institucionalne ravnoteže. Jörg Monar konstatira ne samo da sadašnji odnos snaga gotovo da nema sličnosti s prvobitnim bipolarnim odnosom Vijeće-Komisija nego i da je institucionalni trokut prerastao u četverokut: Vijeće, Komisija, Europski parlament, Europsko vijeće (Monar, 2011: 63). On ukazuje na više elemenata jačanja položaja Europskog parlamenta nakon Ugovora iz Lisabona: proširenje njegovih ovlaštenja u okviru redovne procedure izmjene ugovora – sada ima pravo formalno podnijeti Vijeću prijedloge za izmjenu Ugovora,<sup>4</sup> mora biti predstavljen u Konvenciji i mora dati suglasnost na eventualnu odluku Europskog vijeća da ne sazove Konvenciju;<sup>5</sup> proširenje ovlaštenja u okviru pojednostavljene procedure izmjene ugovora – Parlament je dobio pravo inicijative u pogledu izmjene trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) koji se odnosi na unutarnje politike<sup>6</sup> i pravo da daje suglasnost na upotrebu tzv. *passerelle* koja dopušta Europskom vijeću ovlastiti Vijeće da u oblasti Naslova V UEU (Vanjska i sigurnosna politika EU-a) pređe s jednoglasnosti na odlučivanje kvalificiranom većinom, a u kontekstu UFEU s posebnog na redovni zakonodavni postupak;<sup>7</sup> proširenje ovlaštenja Europskog parlamenta u pogledu pokretanja ojačane suradnje za koju Parlament sada mora dati suglasnost;<sup>8</sup> Parlament je dobio ovlaštenja koja se tiču nadležnosti EU-a u pravosudnoj suradnji u krivičnim stvarima;<sup>9</sup> proširenje proračunskih ovlaštenja Parlamenta – uklanjanjem razlike između obavezujućih i neobavezujućih troš-

<sup>3</sup> Članak 294 UFEU.

<sup>4</sup> Članak 48, stavak 2 UEU.

<sup>5</sup> Članak 48, stavak 3 UEU.

<sup>6</sup> Članak 48, stavak 6 UEU.

<sup>7</sup> Članak 48, stavak 7 UEU.

<sup>8</sup> Članak 329, stavak 1 UFEU.

<sup>9</sup> Članak 82, stavak 2 (d), članak 83, stavak 1 i članak 86, stavak 1 UFEU.

kova<sup>10</sup> Parlament je postao ravnopravan s Vijećem u pogledu usvajanja godišnjeg proračuna EU-a (*ibid.*). U tako ojačanom položaju Europskog parlamenta kao institucionalnog dobitnika procesa europske integracije dolazi do dodatne parlamentarizacije imenovanja predsjednika Europske komisije.

### **Parlamentarizacija imenovanja predsjednika Europske komisije**

Prvobitno Europski parlament nije imao ulogu u proceduri imenovanja predsjednika Europske komisije i jedino je mogao dvotrećinskom većinom izglasati nepovjerenje čitavoj Komisiji, primoravajući je na taj način da podnese ostavku.<sup>11</sup> Ugovor iz Maastrichta donio je novine u pogledu uloge Europskog parlamenta. Prema članku 158 tog ugovora, vlade zemalja članica su, nakon konzultiranja Parlamenta, konsenzusom predlagale kandidata za predsjednika Europske komisije i potom, u konzultaciji s njim, određivale kandidate za komesare. Kao kolektivno tijelo, predložena Komisija morala je dobiti suglasnost Parlamenta. Europski je parlament, međutim, svoje pravo da bude konzultiran u fazi predlaganja kandidata za predsjednika Komisije odmah tumačio tako da mu omogućava da glasanjem odobrava prvo samog kandidata za predsjednika, što je i učinio glasanjem o Jacquesu Santeru u srpnju 1994. godine, a da potom glasa i o čitavoj Komisiji (Hix, 2006: 14). Takva praksa potom je formalizirana: prema članku 214 Ugovora iz Amsterdama, Parlament je prvo morao odobriti kandidata za predsjednika Europske komisije, a potom bi glasao o cijeloj Komisiji, tako da je predsjednika Komisije praktično odobravao u dva navrata. Još jedna inovacija bilo je usklađivanje trajanja mandata Europskog parlamenta i Europske komisije, ustanovljeno Ugovorom iz Maastrichta<sup>12</sup> i prvi put primijenjeno 1995. godine, što je također ojačalo vezu između te dvije institucije. Santerova Komisija bila je i prva na kojoj je primijenjen sistem saslušanja kandidata za komesare, iako takva procedura nije bila predviđena Ugovorom, već poslovnikom Europskog parlamenta. Formalno, ugovor ne predviđa proceduru po kojoj bi se Europski parlament morao izjašnjavati o pojedinačnim kandidatima za komesara, ali do danas uspješno utječe na tu selekciju stavljajući do znanja da neće izglasati Komisiju u cjelini ako nije zadovoljan svim kandidatima.

Proces parlamentarizacije nastavljen je događajima iz ožujka 1999. godine koji su doveli do ostavke Santerove Komisije. Kriza te Komisije započela je tako što su novine sve češće pisale o zloupotrebama i prevarama u raspolaganju fondovima, dok je Europski parlament stalno izražavao nezadovoljstvo načinom na koji se upravlja financijskim resursima EU-a. U tim je okolnostima, na temelju sporazu-

<sup>10</sup> Članak 314 UFEU.

<sup>11</sup> Članak 144 Ugovora iz Rima.

<sup>12</sup> Članak 158.

ma Parlamenta i Komisije, osnovan Komitet nezavisnih eksperata sa zadatkom da istraži navodne nepravilnosti. Komitet je utvrdio da nijedan komesar nije počinio prevaru i da je ogromna većina optužbi na račun komesara za favoriziranje bila neosnovana. Usprkos tome Komisija je kolektivno podnijela ostavku<sup>13</sup> (Lequesne, Rivaud, 2003). Potom je 2004. godine Europski parlament izvršio pritisak na Romana Prodiya, koji je morao zamijeniti dva kandidata za komesare, čime je Parlament pokazao da ide dalje u jačanju svoje uloge. Taj proces parlamentarizacije doveo je do dubokih promjena odnosa između Europskog parlamenta i Komisije (Majone, 2002: 383-384).

Procedura imenovanja predsjednika Europske komisije izmijenjena je i usvajanjem Ugovora iz Nice,<sup>14</sup> od kada Europsko vijeće većinom glasova nominira, a potom i imenuje kandidate za predsjednika i članove Europske komisije. Cilj te promjene bio je da spriječi institucionalnu blokadu zbog očekivanih teškoća u postizanju konsenzusa nakon velikog proširenja EU-a. Potom je pozicija Parlamenta nakon Lisabona dodatno osnažena u procesu imenovanja Komisije – Europsko vijeće sada mora uzeti u obzir rezultate izbora za Europski parlament i održati odgovarajuće konzultacije po tom pitanju prije nego što Parlamentu predloži kandidata za predsjednika Europske komisije.<sup>15</sup>

Predsjednik Europske komisije je u rujnu 2012. godine, u svom obraćanju na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta, istakao da “kredibilnost i održivost Ekonomske i monetarne unije zavise od institucija i političkog projekta koji stoji iza toga”, zbog čega Ekonomska i monetarna unija otvara pitanje političke unije i “europske demokracije” koja je mora podržati. U tom kontekstu pozvao je na razvoj “europskog javnog prostora” u kojem će se o “europskim pitanjima” razgovarati i raspravljati s “europskog stanovišta” jer se ne može više nastavljati s pokušajima da se europski problemi rješavaju uz pomoć nacionalnih rješenja. Kao jednu od mjera na tom putu, José Manuel Barroso predložio je da, kao doprinos “paneuropskoj političkoj debati”, europske političke stranke istaknu svog kandidata za predsjednika Komisije (Barroso, 2012). Potom je 22. studenog 2012. godine, u Rezoluciji o izborima 2014. godine, Europski parlament pozvao europske političke stranke da

<sup>13</sup> Najozbiljniji utvrđeni prijestup je činjenica da je komesarka Édith Cresson angažirala bliskog prijatelja za posao za koji nije bio kvalificiran i koji je loše obavljao. Kada je riječ o prevarama, utvrđeno je da su prevare počinile kompanije koje je Europska komisija angažirala da provode određene programe, a da se loše upravljanje od strane Komisije sastojalo u načinu angažiranja tih kompanija i u činjenici da nije otkrila prevare. Iako je i izvještaj potvrdio činjenicu da Komisija nema dovoljno ljudskih resursa i institucionalni kapacitet da upravlja brojnim programima za koje je odgovorna, ugled Santerove Komisije bio je narušen.

<sup>14</sup> Članak 214 Ugovora iz Nice.

<sup>15</sup> Članak 17, stavak 7 UEU.

nominiraju kandidate za predsjednika Europske komisije i podvukao značaj jačanja “političkog legitimiteta i Parlamenta i Komisije tako što će njihove izbore direktnije povezati s izborom birača” (European Parliament, 2012). I Komisija je u svojoj Komunikaciji o pokretanju europske debate o produbljenoj ekonomskoj i monetarnoj uniji od 30. studenog 2012. godine, tvrdeći da svako dalje povezivanje u financijskoj sferi mora biti praćeno razmjernom političkom integracijom, pozvala, između ostalog, i na podršku razvoju “europske političke sfere”, što je, po njoj, uključivalo i nominaciju kandidata za predsjednika Europske komisije od strane političkih stranaka na izborima 2014. godine (European Commission, 2012). I Europski parlament je pozvao na izbornu kampanju u kojoj će se stranke i njihovi kandidati boriti na osnovi alternativnih programa koji se bave europskom dimenzijom (European Parliament, 2013). Pet europskih stranaka prihvatilo je inicijativu, a njihovi kandidati obavezali su se da će prije izbora iznijeti svoj program i tako postati odgovorni biračima za njegovo provođenje u djelo (Shackleton, 2014: 3, 6).

Pravo imenovanja je snažan instrument kojim zakonodavna vlast kontrolira izvršnu. Otkuda inzistiranje na takvom razvoju u EU-u? Ono proizlazi iz stava da je jedan od razloga zašto Europski parlament nije “pravi” parlament u tome što on ne bira Komisiju (koja bi u tom slučaju trebala predstavljati “europsku vladu”). Kako bi se ojačala uloga Europskog parlamenta, pristupilo se političkom sučeljavanju različitih kandidatura za predsjednika Europske komisije, što treba pridonijeti politizaciji izbora za Europski parlament, većem odzivu glasača i daljem jačanju Europskog parlamenta. Zalaganje za takav pristup implicira da teškoće s kojima se EU suočava nisu rezultat strukturnih i institucionalnih faktora, već proistječu iz niskog nivoa politizacije izbora za Europski parlament i sistema odlučivanja. Prema takvom pristupu, polarizacija bi dovela do stvaranja većine na izborima na osnovi programa vlasti koji bi se provodio (Follesdal, Hix, 2005). Ključnu ulogu trebaju odigrati političke stranke kako bi preferencije građana pretočile u vršenje vlasti. Ako bi Europski parlament bio centar odlučivanja, stranke bi ojačale ne samo kao akteri na izborima nego i u vršenju vlasti. Otuda prijedlozi o paneuropskim izbornim programima, zalaganje za veću dobit institucionalnih uloga “pobjednika” u Europskom parlamentu, isticanje kandidata za predsjednika Europske komisije (Christiansen *et al.*, 2014), jačanje veze između izbora i vršenja izvršne vlasti u EU-u (Shackleton, 2014: 9) itd. Odlučivanje o predsjedniku Europske komisije treba ojačati značaj izbora za Europski parlament, a te kandidature trebaju potaknuti političku borbu oko strateških pitanja Unije. Politizacija izbora za Europski parlament treba utjecati i na ostale institucije, prije svega na Vijeće u kojem trebaju ojačati podjele na liniji ljevica-desnica (Fabbrini, 2013: 4-5; Jovanović, 2014). Najzad, ojačala bi funkcija predsjednika Europske komisije i njegova vidljivost (González-Orús, 2014).

Simon Hix izdvaja dva strateška pitanja (Hix, 2006). EU treba pridonijeti porastu zaposlenosti i privrednog rasta te zaštititi “europski način života” – između ostalog, to treba učiniti reformom tržišta rada, sektora usluga i države blagostanja, a sve to su teške političke odluke poslije kojih će, bar na kratki rok, biti pobjednika i gubitnika. Teške odluke zahtijevaju snažno vodstvo, a vodstvu je potrebna koalicija koja će ga podržati. Politička debata pridonijet će stvaranju saveza u institucijama EU-a, npr. saveza socijaldemokrata protiv liberala i konzervativaca u Komisiji, Vijeću i Europskom parlamentu, čime bi ojačala politička koordinacija i bila spriječena institucionalna blokada. Kada u debati javnost bude mogla vidjeti tko zastupa koji stav, bit će veći i troškovi ako se potom od njega odstupi. Konkurencija će potaknuti širenje novih ideja, a može i dovesti do promjena preferencija i razvoja koherentnih reformskih paketa umjesto izoliranih pojedinačnih mjera. Drugi izazov povezan je s dramatičnim padom podrške građana Europskoj uniji. Taj trend mora biti promijenjen jer će u protivnom na dugi rok biti dovedena u pitanje sama održivost procesa integracije. Zato je potrebno angažirati građane u procesu i omogućiti im politički izbor na nivou EU-a. Politička borba omogućit će građanima da identificiraju protagoniste, a pobjednicima da dobiju mandat. Najzad, dugoročno gledano, promjena načina izbora predsjednika Europske komisije pruža mogućnost da ista politička većina, i u Vijeću i u Europskom parlamentu, izabere predsjednika Komisije i potom usvaja legislativu koju ona predloži, što bi bila suštinska promjena osnovne političke arhitekture EU-a – od superkonsenzualnog k većinskom sistemu vlasti.

Veza između stranke koja je osvojila najviše glasova na izborima za Europski parlament i nominacije za predsjednika Europske komisije u praksi je već bila uspostavljena – stranka Joséa Manuela Barrosa pripada Europskoj pučkoj stranci (Group of the European People’s Party – EPP), koja je i 2004. i 2009. godine osvojila relativnu većinu u Europskom parlamentu. Deklaracijom br. 11<sup>16</sup> koja je priložena Lisabonskom ugovoru potvrđeno je da Europski parlament i Europsko vijeće imaju zajedničku odgovornost za neometano odvijanje procesa izbora predsjednika Europske komisije i u tom će smislu izvršiti potrebne konzultacije u okviru za koji ocijene da je najprikladniji. Međutim, uzimanje u obzir rezultata izbora za Europski parlament u praksi znači da Europsko vijeće predloži kandidata koji dolazi iz stranke koja je ostvarila najbolji rezultat na izborima, ali to nije isto što i stavljanje Europskog vijeća pred svršen čin time što će biti suočeno s nekoliko kandidata od kojih će jednog morati prihvatiti nakon izbora. Formalno, europske stranke su te koje su imenovale kandidate, ali je čitav Europski parlament stao iza inicijative, čak tražeći od stranaka da dovoljno rano prije izbora imenuju svoje kandidate za predsjednika Komisije (European Parliament, 2013). Na taj način su i europske stranke i Europski parlament umanjili utjecaj Europskog vijeća na način koji nije

<sup>16</sup> Declaration on Article 17 (6) and (7) of the Treaty on European Union.



bio predviđen ugovorom. Prema proceduri predviđenoj ugovorom, i Europski parlament i Europsko vijeće, nosioci dva vida demokratskog legitimiteta, imaju pravnu mogućnost da blokiraju izbor, ali ne i da nametnu izbor jedan drugome, a suglasnost obje institucije treba predsjedniku Europske komisije osigurati legitimitet i autoritet (Weiler, 2014; Dashwood et al., 2014). Prema Deklaraciji broj 11, predstavnici Europskog parlamenta i Europskog vijeća obaviti će konzultacije koje će urediti sporazumom (*common accord*). Potez europskih političkih stranaka s nominiranjem kandidata narušava proceduru predviđenu Ugovorom, a promjena procedure mora biti rezultat izmjena samog Ugovora, jer u protivnom dovodi do ugrožavanja legitimiteta institucija EU-a i nacionalnih političkih procesa u kojima je Ugovor ratificiran (Kocharov, 2014: 451). Prema sadašnjoj situaciji, Europsko vijeće kao da je svedeno na pukog verifikatora izbornih rezultata, a nezadovoljstvo zemalja članica bilo je primjetno. Europsko vijeće nominiralo je Jean-Claudea Junckera tek nakon što su dvije zemlje, Mađarska i Velika Britanija, otvoreno izrazile neslaganje s tim kandidatom i zatražile glasanje o tome. To je bilo prvi put da se formalno glasa o kandidatu za predsjednika Komisije (Shackleton, 2014: 2), iako je i 2004. godine Barroso bio izabran bez podrške Francuske i Njemačke, ali formalno “konsenzusom” jer te dvije zemlje nisu tražile glasanje (Hix, 2006). Proturječan stav Europskog vijeća o novom načinu izbora predsjednika Europske komisije nazire se i iz najave da će, nakon ustoličenja Junckerove Komisije, “razmotriti” proces imenovanja predsjednika u budućnosti, “poštujući europske ugovore” (European Council, 2014).

Sergio Fabbrini ukazuje na nekoliko razloga zbog kojih takav vid parlamentarizacije može biti sporan (Fabbrini, 2013). Prvo, izbori su organizirani na nacionalnim nivoima kroz proporcionalne izborne sisteme koji ne donose “pobjednika”, osim ako se ne bi u svim zemljama članicama takmičile iste dvije europske stranke koje dominiraju Europskim parlamentom. Dakle, Europsko vijeće nije u poziciji kolektivnog “predsjednika” EU-a koji formalizira volju iskazanu na izborima, već je treba interpretirati. Dalje, nijedna institucija ne može raspustiti Europski parlament, pa ne postoji mogućnost da, kao u parlamentarnim sistemima, bude raspušten parlament u kojem više nema većine koja bi formirala vladu. Potom, prema svim osnivačkim ugovorima, zaključno s Lisabonom, Komisija će u vršenju svojih odgovornosti biti potpuno nezavisna, a njeni članovi neće ni tražiti ni primati instrukcije ni od jedne vlade, institucije, tijela itd.<sup>17</sup> Iako se za Komisiju ne bi moglo reći da je bila samo tehnokratsko i neutralno tijelo oslobođeno svakog političkog utjecaja, uloga Komisije kao čuvara interesa EU-a zavisi od njene stručnosti i kredibilnosti kao nepristranog posrednika između različitih političkih viđenja, suprotstavljenih nacionalnih interesa i pritisaka interesnih grupa (Wille, 2012). Ali parlamentarizacija izbora predsjednika Europske komisije vodi k političkoj Komisiji. Koncept po

<sup>17</sup> Članak 17, stavak 3 UEU.

kojem bi Europski parlament i Vijeće činili dvodomno zakonodavno tijelo, a Komisija “vladu” ne uzima dovoljno u obzir ulogu Europskog vijeća. Položaj Europskog vijeća ne samo da je formalno ojačao Lisabonskim ugovorom nego je i kriza eurozone učinila da se znatno poveća broj odluka koje ono donosi (Wessels, Rozenberg, 2013; Puetter, 2013; Bocquillon, Dobbels, 2014). Imajući to u vidu, je li Komisija zaista institucija koju Europski parlament treba kontrolirati? (Fabbrini, 2013). Osim toga takav pristup parlamentarizaciji zanemaruje činjenicu da je sistem odlučivanja organiziran u četvorokutu koji međusobno nije povezan istim političkim izborom, predstavlja različite interese i funkcionira u okviru različitih ne samo političkih nego i vremenskih mandata te na osnovi različitih izvora legitimiteta. Stoga parlamentarizacija izbora Komisije vodi jačanju uloge Europskog parlamenta nauštrb ne samo Komisije nego i Europskog vijeća i Vijeća. Ne treba zaboraviti još jedan aspekt problema: osiguravaju li Europski parlament i europske stranke – čiji utjecaj neosporno jača parlamentarizacijom izbora predsjednika Komisije – reprezentativnost građana EU-a?

### **Stranke i problem političke reprezentativnosti Europskog parlamenta**

Jačanje uloge Europskog parlamenta u proceduri izbora predsjednika i Europske komisije u cjelini izaziva dileme. Relativno niska izlaznost (i) na ovim izborima u svim zemljama osim onih u kojima je glasanje obavezno otvara pitanje o legitimnosti izbora aktualnog predsjednika Komisije, a isticanje kandidata za predsjednika Komisije nije razriješilo problem nedovoljno jake veze (ili odsutnosti te veze) između glasača, kandidata na izborima za EU, europskih stranaka i nacionalnih stranaka (European Policy Centre, 2014). U tom smislu zalaganje za parlamentarizaciju izbora Europske komisije kao da previđa krupne probleme djelovanja političkih stranaka u političkom životu EU-a, odnosno probleme političkog predstavljanja u EU-u uopće. Političke stranke dolaze u središte političkog procesa, a pate od ozbiljnih slabosti u procesu upravljanja u EU-u: na nacionalnom nivou pitanja EU-a nisu integrirana u stranački život, ne postoji odgovornost stranačkih elita za vođenje politike u EU-u, europske stranke samo su labave krovne organizacije, a ne integrirane političke stranke, ne upravljaju političkim karijerama zastupnika u EP-u itd. (Kovačević, 2015).

Legitimitet Europskog parlamenta oslabljen je niskom izlaznošću na izborima. Najjači argument za donošenje odluke o neposrednim izborima za Europski parlament bio je da će to ojačati legitimitet te institucije, kao i tadašnje Europske ekonomske zajednice u cjelini. Walter Hallstein, bivši predsjednik Komisije, 1972. godine optimistički je predviđao pozitivan utjecaj koji će imati izbori za Europski parlament. “Takva kampanja navešće glasače da posmatraju različita pitanja i traga-ju za različitim opcijama o kojima će Europski parlament, u mesecima i godinama

koje predstoje, odlučivati. Kandidatima koji su izašli kao pobjednici iz takve kampanje bit će obezbeđen istinski demokratski mandat koji su im poverili birači; uz to, takva kampanja bi ohrabrila nastanak pravih europskih političkih stranaka” (Hiks, 2007). Praksa, međutim, pokazuje sasvim drugu sliku, čija je suština da je glasanje na izborima za Europski parlament motivirano prije svega pitanjima nacionalne politike, a u mnogo manjoj mjeri politike na nivou EU-a. Upravo to čini srž teze o izborima za Europski parlament kao izborima drugog reda (Reif, Schmitt, 1980; Weber, 2007; Hiks, 2007). Prema toj tezi, glasači se koriste izborima za Europski parlament kao prilikom da iskažu nezadovoljstvo radom svoje vlade putem strateškog protestnog glasanja, i zato stranke na vlasti u zemljama članicama sistematski gube podršku na izborima za Europski parlament. Izbori za Europski parlament u svemu imaju nacionalni karakter: takmiče se nacionalne stranke, primjenjuju se nacionalni izborni propisi, uglavnom ih prate nacionalni mediji i, što je najvažnije, kampanjom dominiraju nacionalna pitanja. Sve to, u kombinaciji s niskom izlaznošću, umanjuje demokratski mandat Europskog parlamenta (Menon, Peet, 2010), a građani se ne koriste izborima za EP da bi iskazali svoje preferencije o pitanjima javnih politika EU-a ni da bi nagradili ili kaznili zastupnike i stranke za njihovo djelovanje u EP-u (Hix, Marsh, 2007).

Iako je teza o izborima drugog reda 1980. godine objašnjavana prije svega ograničenim ovlaštenjima Europskog parlamenta koji nije formirao vladu i nije imao zakonodavna ovlaštenja koja bi se mogla usporediti s nacionalnim, ni danas, kada je položaj Parlamenta znatno ojačan, situacija s izborima nije se promijenila. U EU-u kontinuirano vlada trend smanjene izlaznosti na izbore za Europski parlament; na izborima 2014. godine samo je u 9 zemalja članica zabilježen porast izlaznosti u odnosu na prosjek od pristupanja te zemlje, dok je u 19 zemalja došlo do pada prosječne izlaznosti (O’Leary, 2014: 4). Sama izlaznost ne mora biti presudan argument – prosječna izlaznost na izborima za američki Kongres slična je izborima za Europski parlament, što ne dovodi u pitanje legitimitet te institucije (Bogdanor, 2007: 8). Ali u slučaju EU-a mora se uzeti u obzir i razlika u izlaznosti između nacionalnih i EU izbora, koja na nivou EU-a iznosi čak 26,61% (Tabela 1).

Može li predsjednik Europske komisije tvrditi da uživa demokratski legitimitet ako je svaki osmi birač glasao za europsku stranku čiji je on bio kandidat, a u Velikoj Britaniji birači nisu mogli da glasaju za EPP jer se Konzervativna stranka 2009. godine povukla iz članstva u toj stranci i osnovala grupu Europskih konzervativaca i reformista (European Conservatives and Reformists – ECR) koji su bili protiv ideje o vodećem kandidatu (Bertsou, 2014)? Pored toga, koncept vodećeg kandidata nije bio jako vidljiv na izbornim mjestima: na izbornim listićima nije pisalo ni ime europske stranke ni ime vodećeg kandidata, što je omogućilo Junckerovim protivnicima da tvrde da se za njega nije glasalo. Kad je riječ o utjecaju koji je sistem

**Tabela 1.** Razlika u izlaznosti – nacionalni izbori za EP

	Izbori za EP 2014. (%)	Posljednji nacionalni izbori (%)	Razlika u izlaznosti – nacionalni izbori za EP (%)
Prosjek EU-a	43,09	69,7	26,61
Belgija	90,0	89,2	-0,8
Luksemburg	90,0	91,1	1,1
Malta	74,8	93,0	18,2
Italija	60,0	75,2	15,2
Grčka	58,2	62,5	4,3
Danska	56,4	87,7	31,3
Irska	51,6	70,0	18,4
Švedska	48,8	84,6	35,8
Njemačka	47,9	71,5	23,6
Španjolska	45,9	68,9	23,0
Austrija	45,7	74,9	29,2
Litva	44,9	52,9	8,0
Cipar	44,0	78,7	34,7
Francuska	43,5	80,4	36,9
Finska	40,9	67,4	26,5
Nizozemska	37,0	74,6	37,6
Estonija	36,4	63,5	27,1
Velika Britanija	36,0	65,8	29,8
Bugarska	35,5	52,5	17,0
Portugal	34,5	58,0	23,5
Rumunjska	32,2	41,8	9,6
Latvija	30,0	59,5	29,5
Mađarska	28,9	64,4	35,5
Hrvatska	25,1	54,2	29,1
Poljska	22,7	48,9	26,4
Slovenija	21,0	65,5	44,5
Češka Republika	19,5	59,5	40,0
Slovačka	13,0	59,1	46,1

Izvor: Bertsou, 2014.

*Spitzenkandidata* imao na izbore, istraživanje koje je proveo sam Europski parlament pokazalo je da je samo 5% glasača bilo motivirano vezom između rezultata izbora i imenovanja novog predsjednika Komisije (European Parliament, 2014: 4).

Pored problema izlaznosti, mora se uzeti u obzir i to da sistem upravljanja u EU-u ne odgovara modelu odgovorne stranačke vlade. Taj model predstavlja mehanizam kojim se osigurava poklapanje između vladine politike i političkih stavova većine glasača pod sljedećim uvjetima: stranke nude glasačima stvarne alternative (drugim riječima, moraju postojati različite stranke s različitim programima) kada unutrašnja kohezija ili disciplina omogućava strankama da ispune obećanja koja su dale tijekom kampanje, kada glasači glasaju za stranku čiji je program najbliži njihovim preferencijama (što pretpostavlja da birači imaju preferencije i da znaju razliku između programa različitih političkih stranaka) i kada stranka ili koalicija koja je pobijedila na izborima potom preuzme vlast i primijeni program koji je predstavila biračima. Ako su ti zahtjevi ispunjeni, može se reći da je vladina politika u skladu s voljom većine građana (Thomassen, 2013; Marsh, Norris, 1997; Lord, 2002). Međutim, na izborima za Europski parlament građani teško mogu procjenjivati rezultate stranaka na osnovi njihovog prethodnog djelovanja na nivou EU-a, što zbog složenog sistema odlučivanja u EU-u u kojem sudjeluje više institucija, što zbog velikog broja stranaka i manjeg relativnog utjecaja svake pojedinačne stranke, što zbog potrebe stvaranja koalicija prilikom glasanja u Parlamentu. Građani malo znaju o nadležnostima Europskog parlamenta, a još manje o ulozi stranačkih grupa i djelovanju pojedinačnih zastupnika. Europske stranačke grupe su kišobran-organizacije i ne mogu se promatrati kao integrirane europske stranke, nego kao labave koalicije nacionalnih stranaka.

Joseph Weiler (2013) ukazuje na paradoks: što je više zakonodavnih ovlaštenja stjecao Europski parlament, to je veća bila ravnodušnost građana prema toj instituciji. Njihova ravnodušnost, po njemu, nije rezultat neinformiranosti, nego svijesti birača da nemaju utjecaj na europske poslove, zbog čega Weiler podsjeća da strukturni problem upravljanja u EU-u leži u odsustvu odgovornosti i reprezentativnosti. Osnovna je pretpostavka predstavničke demokracije da na izborima građani mogu smijeniti vladu kojom nisu zadovoljni, ali u EU-u nema "vlade", Europska komisija to svakako nije. "Politička odgovornost na nivou EU-a izuzetno je slaba" (*ibid.*: 748). U strukturnom smislu nezadovoljstvo Europskom unijom ne može se povezati s akterima upravljanja u EU-u. Nema jasnog kanala kojim se rezultati izbora za Europski parlament mogu povezati s djelovanjem stranačkih grupa u prethodnom sazivu Parlamenta. Komisija po svojoj prirodi ne može biti ni desno ni lijevo orijentirana, a članovi Vijeća biraju se u različito vrijeme (*ibid.*).

Funkcioniranje Europskog parlamenta zahtijeva kompromise između stranačkih grupa u kojima su okupljene nacionalne stranke: EPP-a (221 zastupnik; 29,43%

glasova na izborima 2014. godine), Progressivnog saveza socijalista i demokrata (Progressive Alliance of Socialists and Democrats – S&D; 191; 25,43%), ECR-a (70; 9,32%), Saveza liberala i demokrata za Europu (Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE; 67; 8,92%), Europske ujedinjene ljevice/Nordijske zelene ljevice (European United Left/Nordic Green Left – GUE/NGL; 52; 6,92%), Zelenih/Europskog slobodnog saveza (The Greens/European Free Alliance – Greens/EFA; 50; 6,66%), Grupe Europa slobode i direktne demokracije (Europe of Freedom and Direct Democracy Group – EFDD; 48; 6,39%) i zastupnika koji ne pripadaju grupama (52; 6,92%).<sup>18</sup> Te grupe okupljaju velik broj stranaka. U sazivu od 2014. do 2019. godine u Europskom su parlamentu 203 nacionalne stranke, što je broj s kojim je praktično nemoguće voditi koherentnu politiku, a čak i zemlje s najmanjim brojem zastupnika imaju po nekoliko stranaka: npr. Estonija 4 stranke – 6 zastupnika, Cipar i Luksemburg isto, Slovenija 6 stranaka – 8 zastupnika, a Njemačka, zemlja s najvećim brojem zastupnika, 96, ima čak 14 stranaka u Europskom parlamentu (European Parliament, 2014: 38). To je ogromno povećanje u odnosu na prve izbore kad je u Europski parlament ušla 51 stranka.

Kako objasniti to da dosad nisu stvorene snažne europske stranke koje bi se umjesto krovnih organizacija kandidirale na izborima za Europski parlament? Odgovor treba potražiti u interesima nacionalnih stranaka – one s jedne strane zadržavaju monopol nad mobilizacijom birača, a s druge zadržavaju moć nad zastupnicima u Europskom parlamentu. Pritom stranačke elite zadržavaju veliku autonomiju u odlučivanju kad je riječ o pitanjima EU-a. Tijekom istraživanja provedenog u periodu 2003-2006. o europeizaciji političkih stranaka, odnosno o promjenama u organizaciji nacionalnih stranaka kao odgovoru na proces europske integracije od kraja 80-ih godina XX. stoljeća, ispitivano je da li su stranački kadrovi koji su angažirani u procesu odlučivanja u EU-u stekli veću moć u svojoj stranci te da li su povećani moć i broj onih koji u samim strankama rade na pitanjima povezanim s EU-om. Robert Ladrech navodi sljedeće najvažnije nalaze istraživanja: liderstvo stranke koja je u vladi ne polaže, ni *ex ante* ni *ex post*, račun svojoj stranci tijekom procesa odlučivanja u EU-u; stranke u nacionalnom parlamentu uglavnom su neupućene u političke preferencije koje se transponiraju na nivo EU-a jer ne sudjeluju u uobličavanju politika, što pretežno rade savjetnici, COREPER itd. – sve to usprkos stvaranju parlamentarnih odbora za europska pitanja; nacрте stranačkih manifesta o pitanjima EU-a piše uzak krug, a sami prijedlozi su neodređeni; zastupnici u Europskom parlamentu i dalje imaju marginalan utjecaj u svojim strankama; stranački kadrovi koji su zaduženi za vezu s europskim strankama uglavnom su odvojeni od ostatka stranke (najčešće sekretari za međunarodnu suradnju); zastupnici u odbori-

<sup>18</sup> European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>

ma za europska pitanja uglavnom podržavaju svoju stranku u vladi (dinamika vlada-opozicija); članovi stranaka i izabrani dužnosnici i dalje vide poslove EU-a kao vanjsku politiku te njeno vođenje i dalje prepuštaju stranačkim liderima (Ladrech, 2007: 947-948). Sve dok su prave europske stranke odsutne iz izborne arene i izbori ostaju “drugog reda”, zastupnici u Europskom parlamentu neće imati poticaj da slijede preferencije svog biračkog tijela, već svojih stranačkih centrala koje odlučuju da li će ih kandidirati na sljedećim izborima (Lord, 2002; Thiem, 2007; Hix, 2002a). Bez javne političke utakmice nema izbornih ni političkih sankcija za političare koji bi eventualno prihvatili program jedne europske stranke, a potom, na primjer, postupali drukčije u Komisiji, Vijeću ili Europskom parlamentu. Zato zagovornici ideje o parlamentarizaciji EU-a smatraju da debata o politikama na nivou EU-a treba pridonijeti porastu troškova za donositelje političkih odluka, što bi ojačalo europske stranke ili dovelo do nastajanja sveeuropskih političkih snaga (Hix, 2006).

Kao što je napomenuto, koncept vodećeg kandidata na izborima rezultat je stranačke politike i predstavlja odgovor S&D-a na potez EPP-a koji je 2004. godine pred sastanak Europskog vijeća isposlovaio da se izmijeni prethodno postignuti konsenzus i postavi njihov kandidat za predsjednika Europske komisije – ovaj put je S&D izašao s kandidatom i praktično primorao i ostale najveće europske stranke da učine isto, onemogućivši EPP da ponovi manevar iz 2004. u Europskom vijeću (Baldoli, 2015: 4). Ipak, značajan dio debate o petogodišnjem programu Europske komisije vodio se nakon izbora. Juncker je kao potencijalni kandidat za predsjednika morao razgovarati sa stranačkim grupama u Europskom parlamentu kako bi osigurao glasove za svoj izbor – bilo mu je potrebno najmanje 376 glasova, što nije mogao osigurati samo preko EPP-a. Imajući u vidu snagu euroskeptičnih stranaka i odsustvo podrške britanskih konzervativaca, morao je dobiti podršku socijalista, a oni su je uvjetovali ublažavanjem politike štednje, što je Junckerovu Komisiju primoralo na kompromisni program (Shackleton, 2014: 8). U isto vrijeme, da bi se osigurala većina za imenovanje vodećeg kandidata, pregovaralo se o nizu funkcija u institucijama EU-a. Dogovori u paketu nisu novina u EU-u, naprotiv, ali sada su stranke povećale svoju moć u tom procesu. Hoće li to voditi i jačanju njihove odgovornosti, ostaje otvoreno pitanje. Može se očekivati da će izbori za Europski parlament 2019. godine donijeti oštriju borbu za mjesto vodećeg kandidata u samim strankama, a postizborna trgovina može biti komplicirana ako se većine ne budu poklapale u Europskom parlamentu i u Vijeću (Janning, 2014). Izbori za Europski parlament 2019. godine bit će prilika da se glasači izjasne o rezultatima Junckerove Komisije, ali to nas samo vraća na pitanje – je li među svim institucijama EU-a Komisija ta koja treba snositi odgovornost za ostvarene rezultate? Mogu se dodati i druga pitanja: treba li uopće predsjednik Komisije odražavati preferencije bilo koje stranke (Weiler, 2014) i je li isticanjem kandidata od strane europskih stranaka

moguće (i poželjno?) svesti složenost izbornog procesa u više država na kapacitet samo jednog kandidata da personificira fragmentiranu političku zajednicu (Armstrong, 2014)?

Stefano Bartolini (2006) smatra da se podcjenjuju rizici politizacije, koja može stvoriti očekivanja koja se ne mogu ispuniti i dovesti do tenzija koje se ne bi mogle razriješiti na nivou EU-a. Jedan rizik vezan je za politizaciju konstitutivnih pitanja EU-a – već je razvijena praksa da se na izborima za Europski parlament vodi debata o konstitutivnim pitanjima, iako im je mjesto prije svega na nacionalnim izborima imajući u vidu da se sve zemlje članice, pored Europskog parlamenta, trebaju suglasiti s konstitutivnim promjenama. Peter Mair (2005) to naziva paradoksom političkog predstavljanja u pitanjima europske integracije: kanali utjecaja trebali bi omogućavati da se preko Europskog parlamenta sve više utječe na prioritete u pitanjima koja su u nadležnosti EU-a, a da se preko nacionalnih kanala, pored pitanja koja su vezana za oblasti podijeljenih nadležnosti s EU-om, utječe i na ključna konstitucionalna pitanja. Da bi predstavljanje bilo efektivno, ono mora spajati preferencije i nadležnosti kojima se one mogu provoditi u djelo. Tako bi se očekivalo da suprotstavljanje “europizaciji” bude kanalizirano kroz nacionalnu politiku, gdje leži ključna nadležnost za ta pitanja, i obrnuto, da suprotstavljanja vezana za funkcionalnu dimenziju budu kanalizirana ne samo kroz nacionalnu politiku nego i kroz politiku u Europskom parlamentu. Političko predstavljanje po nekom pitanju treba biti ostvareno na onom nivou na kojem se to pitanje rješava. Tako, recimo, nivo EU-a nije odgovarajući za pitanja koja se tiču prijenosa suvereniteta s nacionalnog na nivo EU-a, daljnjih proširenja itd. jer su to pitanja koja su predmet prije svega međuvladinog, a ne nadnacionalnog odlučivanja, zahtijevaju suglasnost nacionalnih vlada i podložna su, makar u principu, kontroli nacionalnih parlamenata i nacionalnog izbornog tijela. Paradoks je, kaže Mair, u tome da se, kada se razmatraju debate i programi u oba kanala utjecaja, dolazi do suprotstavljanja institucionalizaciji nadnacionalnosti kroz Europski parlament umjesto kroz nacionalnu politiku, a u funkcionalnim pitanjima dolazi do suprotstavljanja preko nacionalne politike, a ne preko Europskog parlamenta, što, po njemu, potvrđuje odsutnost efektivnog predstavljanja u političkom sistemu EU-a. “Usprkos prividnoj raspoloživosti kanala za pristup, prostor za svrsishodni *input* i time efektivnu izbornu kontrolu izuzetno je ograničen”, i u tom smislu čini se da je EU izgrađen kao “osigurana sfera, zaštićena od zahtjeva glasača i njihovih predstavnika” (Mair, 2005: 9).

Istraživanje stranačkih programa u Europi potvrđuje da su većinom određeni podjelom ljevica/desnica, glasači su skloni biranju stranke koja im je najbliža po toj osnovi i, bar na toj dimenziji, postoji poklapanje preferencija glasača i stranaka na vlasti (Thomassen, 2013). Kad je riječ o stranačkoj utakmici na europskom nivou, ključna ideološka dimenzija ljevica/desnica bila je presudan faktor za stvaranje ko-



alicija od 1979. godine, a europske stranke češće su glasale zajedno sa strankama koje su im po tom spektru bliske nego s onima koje su im udaljene (Hix, 2002b). Stranačke grupe u Europskom parlamentu uključuju stranke čiji se stavovi često vrlo razlikuju i u tom kontekstu se jačanje kohezivnosti u glasanju stranačkih grupa (Hix, 2002b, 2013) može smatrati iznenađujućim ako se ima u vidu da europske stranke samo indirektno mogu utjecati na izbor kandidata za zastupnike u Europskom parlamentu. To se može objasniti faktorima koji su zapravo slabost, a ne snaga europskih stranaka: odsustvom izbornih i ideoloških ograničenja – razlike među strankama lako se nadilaze jer njihove aktivnosti ne privlače pažnju javnosti i neće biti izbornih reperkusija za njihovo djelovanje u Europskom parlamentu – i podrškom institucionalizaciji europskog stranačkog sistema od strane Komisije i Vijeća koji europske stranke vide kao jedan od ključnih vidova legitimizacije procesa europske integracije (Bartolini, 2006: 37). Politizacija bi mogla izmijeniti stanje stvari, a europske bi stranke, umjesto kanala politizacije, mogle postati njene žrtve. Tako, na primjer, jedna od posljedica jačanja euroskeptičnih stranaka na izborima za Europski parlament 2014. godine može biti i to da će stranke centra morati praviti veće kompromise kako bi osigurale većinu za usvajanje legislativnih akata, što će dalje otežati profiliranje na liniji ljevica/desnica na nivou EU-a; umjesto toga može se dogoditi da veća pažnja bude posvećena samoj podjeli za i protiv EU-a (Bertsou, 2014).

### **Zaključna razmatranja**

Nakon Lisabonskog ugovora ojačan je položaj Europskog parlamenta, a Europska je komisija oslabljena. Komisija se sada suočava s povećanom političkom konkurencijom, npr. kroz jačanje uloge Europskog parlamenta u pogledu prava podnošenja formalnih prijedloga za izmjene ugovora te prava Parlamenta da blokira ojačanu suradnju i pored eventualnog pozitivnog mišljenja Komisije (Monar, 2011). Pored toga, funkcija koja objedinjava visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i potpredsjednika Europske komisije prvi put omogućava da u okviru Komisije djeluje osoba pod mandatom Europskog vijeća,<sup>19</sup> što može biti viđeno i kao remećenje tradicionalne institucionalne autonomije Komisije (*ibid.*). U pogledu prava inicijative, položaj Komisije je oslabljen u odnosu na Parlament: iako Europski parlament nema pravo podnošenja legislativnih inicijativa, Komisija sada ima obavezu da Europskom parlamentu pruži obrazloženje ako ne podnese prijedlog koji bi Parlament od nje zahtijevao.<sup>20</sup> Uloga Europskog parlamenta ojačala je i u pogledu izvršnih funkcija Europske komisije. Nakon Lisabona akti usvojeni

<sup>19</sup> Članak 18, stavak 2 UEU.

<sup>20</sup> Članak 225 UFEU.

u okviru legislativnog delegiranja (“delegirani akti”)<sup>21</sup> mogu stupiti na snagu samo ako se Europski parlament ne usprotivi u određenom roku,<sup>22</sup> Parlament može opozvati delegiranje u svakom trenutku<sup>23</sup> i dobio je puno pravo suodlučivanja s Vijećem u pogledu uredbi kojima se definiraju pravila i principi u vezi s mehanizmima kontrole država članica nad Komisijom u njenom vršenju izvršnih ovlaštenja kroz tzv. “izvršne akte”,<sup>24</sup> što je izjednačilo Parlament s Vijećem u određivanju novog sistema komitologije nakon Lisabona (*ibid.*). Jačanje položaja Europskog parlamenta u odnosu na Komisiju vrlo je brzo dobilo potvrdu i u Okvirnom međuinstitucionalnom sporazumu<sup>25</sup> iz 2010. godine kojim je, između ostalog, utvrđena obaveza da Parlament bude konzultiran o svakoj reorganizaciji Komisije u pogledu ostavke i zamjene članova Komisije i raspodjeli zaduženja u okviru Komisije. Europski parlament može od predsjednika Europske komisije zatražiti ostavku člana Komisije, a ako predsjednik odbije povinovati se tome, dužan je pružiti objašnjenje. “Specijalno partnerstvo” između Parlamenta i Komisije podrazumijeva niz procedura koje trebaju ojačati “političku odgovornost i legitimitet” Komisije. Znači li to da Komisija treba politički odgovarati većinskom mišljenju u Parlamentu umjesto da samo bude institucionalno odgovorna pred njim? Komisija ima vlastiti izvor demokratskog legitimiteta koji se zasniva na Ugovoru o EU-u, kojim je ustanovljena kao nezavisno, ali odgovorno tijelo u okviru institucionalne ravnoteže u EU-u (Best, 2014: 14-15).

Iako je na početku procesa europske integracije Komisija promatrana kao nadnacionalni organ, slabljenje u institucionalnom sistemu EU-a dovelo ju je ne samo u podređeni položaj prema Parlamentu nego i pod utjecaj zemalja članica u Vijeću te pod dodatni utjecaj zemalja članica kroz činjenicu da se, za sada, odustalo od smanjenja broja komesara, što znači da se nastavlja “nacionalna predstavljenost” u Komisiji. Proširenje EU-a i produbljivanje njegovih nadležnosti u politički sve osjetljivijim oblastima povećava razlike u interesima između zemalja članica, što pojačava potrebu za Komisijinom neutralnošću (Kocharov, 2014: 455). U takvim okolnostima odvija se proces parlamentarizacije imenovanja Europske komisije, što je može oslabiti, a ne ojačati. Dodajmo tome i da predsjednik Europske komisije ne vodi integriranu izvršnu vlast, već instituciju koja i o zakonodavnim i o izvršnim aspektima javnih politika mora pregovarati sa zemljama članicama. Stoga sudbina programa po kojem je izabrana Komisija zavisi od suglasnosti zemalja članica, prije svega u Europskom vijeću i Vijeću, a potom i od nacionalnih administracija

<sup>21</sup> Članak 290, stavak 1 UFEU.

<sup>22</sup> Članak 290, stavak 2 (b) UFEU.

<sup>23</sup> Članak 290, stavak 2 (a) UFEU.

<sup>24</sup> Članak 291, stavak 3 UFEU.

<sup>25</sup> Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, OJ EU, 20. 11. 2010, L 304/47.

koje trebaju provoditi politike EU-a. Zbog svega toga ona se može naći u situaciji odgovornosti pred biračima, a bez realne moći da vodi politiku (Lord, 2012; Weiler, 2013). Da paradoks bude još veći, Europska komisija mogla bi postati “krivac” za odluke koje donose nacionalne stranke i vlade, što bi moglo dovesti do toga da one izbjegnu političku odgovornost, a sve to pridonijelo bi umanjenoj umjesto jačanoj legitimitetu EU-a (Kocharov, 2014: 459).

## LITERATURA

- Armstrong, Kenneth. 2014. “Why Kumm is Wrong and there is not in LAW a duty to appoint Juncker”, *VerfBlog*, 2014/6/13, <http://www.verfassungsblog.de/en/kumm-wrong-law-duty-appoint-juncker/#.U7VFKxbZjnc>
- Baldoli, Roberto. 2015. “Shaping a Collaboration: the Spitzenkandidaten Procedure as a Transparent Best Practice”, University of Agder ISL WORKING PAPER 2015: 1, 1-20.
- Barroso, José Manuel Durão. 2012. State of the Union 2012 Address Plenary session of the European Parliament/Strasbourg 12 September 2012, European Commission – SPEECH/12/596 12/09/2012.
- Bartolini, Stefano. 2006. “Should the Union be ‘Politicised’? Prospects and Risks”, u: *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Paper No. 19, 29-50.
- Bertsou, Eri. 2014. “The 2014 EP Elections: A Victory for European Democracy? A Report on the LEQS Annual Event 2014”, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, No. 78/2014, 1-40.
- Best, Edward. 2014. “Politics, Legitimacy and Institutional Balance: What is the EU and Why is the Commission?”, *EIPASCOPE European Institute of Public Administration Bulletin* 2014.
- Bocquillon, Pierre, Dobbels, Mathias. 2014. “An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, Issue 1, 20-38.
- Bogdanor, Vernon. 2007. “Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union”, *A Federal Trust Report*, January, 1-20.
- Burns, Charlotte. 2004. “Codecision and the European Commission: a study of declining influence?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 1, 1-18.
- Christiansen, Thomas, Dehousse, Renaud, Hix, Simon, Neuhold, Christine, Reh, Christine, Shackleton, Michael, Vanhoonacker, Sophie. 2014. Election deserves more attention, *Financial Times*, May 14.

- Dashwood, Alan, Edward, David, Lever, Jeremy, Lang, John Temple. 2014. Independence of EU commission at risk over Spitzenkandidat process, *EUObserver Opinion*, June 26, <https://euobserver.com/opinion/124768>
- European Commission. 2012. Communication from the Commission “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate”, Brussels, 30.11.2012 COM(2012) 777 final/2.
- European Council. 2014. June 26/27, Conclusions.
- European Parliament. 2013. European Parliament resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014, 2013/2102(INI), 4 July.
- European Parliament. 2014. *Review: European and National Elections Figured Out*, 2014 European elections, Special edition – November.
- European Parliament, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit/TNS Opinion, ‘2014 post-election survey. European Elections 2014. Analytical Overview’. Brussels, October 2014.
- European Parliament, resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014 (2012/2829(RSP)).
- European Policy Centre. 2014. Post-European Parliament Elections Analysis, 27. 5. 2014, 1-5, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_4464\\_post-ep\\_elections\\_analysis.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4464_post-ep_elections_analysis.pdf)
- Fabbrini, Sergio. 2013. “The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parlamentarization of the European Union”, LUISS School of Government Working Paper Series SOG-WP9/2013, 1-31.
- Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, OJ EU, 20. 11. 2010, L 304/47.
- Follesdal, Andreas, Hix, Simon. 2005. “Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-05-02, 1-27.
- Garrett, Geoffrey. 1995. “From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union”, *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 3, 289-308.
- González-Orús, Jerónimo Maillo. 2014. “A new Commission for a new era. Is the parliamentarization of the European Commission the way forward?”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 6, Issue 3, 1-26.
- Hix, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Hix, Simon. 2002a. “Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, 688-698.
- Hix, Simon. 2002b. “A Supranational Party System and the Legitimacy of the European Union”, *The International Spectator*, 4/2002, 49-60.

- Hix, Simon. 2006. "Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It", u: *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy paper No. 19, 1-28.
- Hix, Simon. 2013. "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament", *Swedish Institute for European Policy Studies European Policy Analysis*, 15: 1-16.
- Hix, Simon, Marsh, Michael. 2007. "Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections", *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2, 506-507.
- Jacqué, Jean-Paul. 2004. "The Principle of Institutional Balance", *Common Market Law Review*, 41: 383-391.
- Janning, Josef. 2014. "Five lessons from the 'Spitzenkandidaten' European Parliament campaign", *ECFR Commentary* July 1, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_five\\_lessons\\_from\\_the\\_spitzenkandidaten\\_european\\_parliament\\_campaign](http://www.ecfr.eu/article/commentary_five_lessons_from_the_spitzenkandidaten_european_parliament_campaign)
- Jovanović, Miloš. 2014. "Evropski parlament i izbor predsjednika Komisije: korak ka 'politizaciji' EU?", *Evropsko zakonodavstvo*, god. XIII, br. 49-50, 13-27.
- Kocharov, Anna. 2014. "Constitutional Complexities of European Democracy in Light of the 2014 European Parliament Elections", *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* (Europa-Institut der Universität des Saarlandes) ZEuS, 4, 443-460.
- Kovačević, Maja. 2015. "Građani i partije u izbornim procesima u Evropskoj uniji: Principali bez uticaja, agenti bez odgovornosti?", *Srpska politička misao*, broj 1, god. 22, vol. 47, 163-178, <http://www.spmbeograd.rs/autori/spm-I-3-1.pdf>
- Ladrech, Robert. 2007. "National Political Parties and European Governance: The Consequences of 'Missing in Action'", *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, 945-960.
- Lehman, Wilhelm, Schunz, Simon. 2005. "Anticipating the European Constitution: Parliamentarization or Re-nationalization?", *Archives of European Integration*, 1-32.
- Lequesne, Christian, Rivaud, Philippe. 2003. "The Committees of Independent Experts: expertise in the service of democracy?", *Journal of European Public Policy*, 10: 5, 695-709.
- Lord, Christopher. 2002. "What Role for Parties in EU Politics?", *European Integration*, Vol. 24, No. 1, 39-52.
- Lord, Christopher. 2012. "A democratic achievement, not just a democratic deficit", u: Andreas Dur, Hubert Zimmermann (ur.), *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan.
- Mair, Peter. 2005. "Popular Democracy and the European Union Polity", *European Governance Papers* (EUROGOV) No. C-05-03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>, 1-29.
- Majone, Giandomenico. 2002. "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 3, 375-392.

- Marsh, Michael, Norris, Pippa. 1997. "Political representation in the European Parliament", *European Journal of Political Research*, 32: 153-164.
- Menon, Anand, Peet, John. 2010. "Beyond the European Parliament: Rethinking the EU's democratic legitimacy", Centre for European Reform Essays, December, 1-10.
- Monar, Jörg. 2011. "The European Union's Institutional Balance of Power after the Treaty of Lisbon", u: *The European Union after the Treaty of Lisbon*, European Union, 60-89.
- O'Leary, Brendan. 2014. "Memorandum on the Electoral Law of the European Union: Confederal and Federal Legitimacy and Turnout", European Parliament Committee on Constitutional Affairs Hearing on Electoral Reform, November 26, 1-22, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201501/20150115ATT96286/20150115ATT96286EN.pdf>
- Pollack, Mark. 1996. "The New Institutionalism and EU Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis", *Governance*, Vol. 9.
- Pollack, Mark. 1999. "Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 3, No 6.
- Pollack, Mark. 2008. "The New Institutionalisms and European Integration", CONWEB Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, No. 1.
- Puetter, Uwe. 2013. "The European Council – the new centre of EU politics", *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, October – Issue: 16, 1-16.
- Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann. 1980. "Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results", *European Journal of Political Research* 8, 3-44.
- Shackleton, Michael. 2014. "The election of the Commission President in 2014: What does it tell us about democracy in the European Union?", ISL WORKING PAPER 2014: 4, 1-13.
- Thiem, Janina. 2007. "A supranational elite (in the making)? Agency relations in the European Parliament and the role of national parties", Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsinki, May 7-12, 2007, 1-23.
- Thomassen, Jacques. 2013. "Representation From Above and a Revolt From Below", u: Stefan Dahlberg, Henrik Oscarsson, Lena Wängnerud (ur.), *Stepping Stones: Research on Political Representation, Voting Behavior and Quality of Government*, University of Gothenburg, 15-38.
- Tsebelis, George, Garrett, Geoffrey. 2001. "The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", *International Organization* 55, 2, Spring, 357-390.
- Weber, Till. 2007. "Campaign Effects and Second-Order Cycles: A Top-Down Approach to European Parliament Elections", *European Union Politics*, Vol. 8 (4), 509-536.

- Weiler, Joseph. 2013. "European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices", *European Journal of International Law*, Vol. 24, No. 3, 747-753.
- Weiler, Joseph. 2014. "To Juncker or not to Juncker – is that the Question?" (2014) 25 E.J.I.L.
- Wessels, Wolfgang, Rozenberg, Olivier. 2013. *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, European Union, 1-76.
- Wille, Anchrit. 2012. "The politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 3, 383-402.

Maja Kovačević

PARLAMENTARIZATION OF THE EUROPEAN COMMISSION  
PRESIDENT APPOINTMENT: A STEP TOWARDS  
A MORE DEMOCRATIC EUROPEAN UNION?

*Summary*

The 2014 European Parliament elections brought a campaign novelty: for the first time European parties put forward so-called 'Spitzenkandidaten', i.e. lead candidates for the position of President of the European Commission. The thesis of this article is that parlamentarization of the European Commission president appointment is not a step towards a more democratic European Union, for two reasons. First, the European Commission, in spite of being EU's executive body, is not the executive of the European Parliament as single legislator, but rather part of a complex institutional quadrangle comprised of the European Council, the European Parliament, the Council and the European Commission. Second, the European Parliament, elected in 'second order' elections, and the role of national and European parties in the EU electoral and governance system do not provide for political representation that could serve as basis for a responsible party government model. Responsibility of both national and European political parties for policy making in the EU needs to be strengthened.

*Keywords:* European Union, European Parliament, Parlamentarization, Political Parties, European Commission

Kontakt: **Maja Kovačević**, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Jove Ilića 165, 11 000 Beograd. E-mail: majakovacevicfpn@gmail.com