

Slobodan Samardžić*

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

Prividni parlament ili politička arena?

Apstrakt

Zastupa se stav da su poslednji izbori za Evropski parlament prošli u znaku politizacije pitanja iz oblasti značajnih evropskih javnih politika. Izborna kampanja pokazala je polarizaciju učesnika po liniji systemska/nesystemska stanovišta, tj. programi. Po rezultatima izbora, došlo je do fragmentacije pro-systemskih stranačkih grupacija i relativnog jačanja grupacija koje zahtevaju dublje promene sistema. Zbog te fragmentacije za očekivati je da će u pribavljanju većina za parlamentarne odluke biti potrebne tri, a za važnije odluke i sve četiri prosystemske grupacije. Parlament je prvi put dobio većinu i opoziciju, što će dinamizovati njegov rad. Inače, autor smatra da EP ima načelan problem sa svojim predstavjačkim kapacitetom, o čemu svedoči stalno opadajući trend izlaznosti. Na poslednjim izborima povećani procenat izlaznosti (7%) posledica je procesa politizacije javne scene u državama članicama i u Evropskoj uniji kao celini. To neće promeniti ustavno slab položaj Parlamenta u sistemu vlasti, ali novi sastav EP može biti medijum potrebne javne debate o putevima izlaska iz krize.

Ključne reči:

Evropski parlament, politizacija, polarizacija, systemske stranke, nesystemske stranke, Evropska unija

UVOD

Evropski parlament (EP) nikako da nađe svoje stabilno mesto u okviru političkog sistema Evropske unije (EU). Kao takav, on pruža možda najverniji opis ovog institucionalnog sklopa. Sve ostale (političke) institucije osvojile su tokom razvoja evropske integracije svoje stabilne ustavne i političke pozicije.

* slobodan.samardzic@fpn.bg.ac.rs

Evropski savet deluje kao kolektivni šef ove integracione tvorevine, kao politički autoritet i usmeritelj toka integracije; Savet ministara je mesto najviše političke moći u konkretnom sistemu odlučivanja; Komisija EU je inicijator svih zakonskih i strateških odluka i njihov sprovedilac u život, neka vrsta mašine radilice; Evropski sud pravde je tumač i presuditelj u pravnom sistemu EU; najзад, Evropska centralna banka je finansijska vlast EU. Funkcije koje obavljaju pomenute institucije nisu međusobno strogo odvojene, ali i osnivački ugovori i iskustvo integracije doprineli su njihovom oblikovanju u prepoznatljive aktere. U poređenju sa ovim stepenom određenosti ostalih institucija, EP je već decenijama u prilično neodređenoj poziciji.

Od kako je nastupio kao direktno predstavništvo građana, kako su mu tepali od prvih neposrednih izbora 1979. godine, EP je kuburio sa sve svoje tri funkcije karakteristične za klasičan parlamentarizam – predstavničkom, zakonodavnom i kontrolnom. Kako ćemo se prvom funkcijom baviti u ovom radu posvećenom poslednjim izborima za EP (maj 2019), samo ćemo napomenuti njegove glavne probleme sa druge dve. U zakonodavnom pogledu, EP je napravio najvidljiviji pravni i politički napredak od svih institucija, prešavši put od marginalnog savetodavnog do ravnopravnog zakonodavnog tela, ali ni dan danas on nije samostalni, pa ni pretežni, zakonodavac u EU. Sličan je i njegov razvoj u oblasti kontrolne funkcije. Njena progresivna evolucija nije ishodila odlučujućim uticajem Parlamenta u ovoj oblasti. Kao što zakonodavnu vlast ravnopravno deli sa Svetom ministara, EP kontrolu nad izvršnom vlašću EU ne može da vrši ni prema Svetu ministara ni prema administracijama država članica, instancama koje znatno učestvuju u izvršnoj grani vlasti. Taj uticaj EP ispoljava samo u odnosu na Komisiju. Ovo, međutim, nije anomalija sistema vlasti EU već njena priroda. Jednostavno, ono što se u literaturi naziva centralnim nivoom vlasti u EU ne postoji ni ustavno ni faktički, već je pre reč o zajedničkom nivou vlasti država članica. Zato je Svet ministara, kao organ imperativnog mandata država članica, uključen i u zakonodavnu i u izvršnu vlast. I to je glavni razlog parlamentarne ograničenosti u tom sistemu.

Mi ćemo, međutim, glavnu pažnju posvetiti predstavničkoj funkciji EP u nastojanju da na primeru poslednjih izbora ukažemo na njegove inherentne granice u sprovođenju svojih osnovnih funkcija. Videće se da u ustavnoj manjkavosti njegovih predstavljačkih sposobnosti prebiva osnovni razlog njegove ograničene funkcionalnosti u oblastima njegovih svakodnevnih aktivnosti – zakonodavnoj i kontrolnoj delatnosti.

NEPREDSTAVNIČKO POREKLO EVROPSKOG PARLAMENTA I NEPOSREDNI IZBORI

Osnovni problem EP je genetske prirode. On nije nastao po zahtevima i uz pritisak „građana” tadašnje Evropske zajednice (EZ), jer ova politička kategorija (građani) nije postojala ni u formalnom ni u faktičkom smislu. Sve do prvih

neposrednih izbora 1979. godine građani država članica bili su predstavljeni u Parlamentarnoj skupštini Evropskih zajednica posredstvom delegacija njihovih nacionalnih parlamenata. Odluka o promeni ove formacije bila je čisto političke prirode, doneta 1976. godine od strane samita šefova država i vlada, a prihvaćena i promovisana od strane Saveta ministara. Građani država članica dobili su neočekivan poklon, neposredne izbore za Evropski parlament i, kao što su sve odluke organa Zajednice primali disciplinovano i ravnodušno, tako se dogodilo i sa ovom.

Reč je o vremenu koje su kasniji posmatrači označili kao vreme „permisivnog konsenzusa“, tj. krajnje posrednog i suštinski pasivnog prihvatanja čitavog projekta integracije od strane građana. Relativno dobra izlaznost na prvim izborima (62% u proseku svih država članica) zavarala je osnivače EP da je njihova kreacija uspeła. Svi potonji izbori pokazali su konstantan pad izlaznosti, što je bilo u suprotnosti ne samo sa idejom osnivanja EP nego i sa stalnim rastom njegovih ovlašćenja tokom svih ugovornih revizija počevši od Jedinstvenog evropskog akta 1987. godine. Te promene ustavnog tipa nisu imale ekvivalent u prethodnom ili bar uporednom razvoju evropske građanske supstance kojoj bi Evropski parlament bio nasušna politička potreba. Čak ni uvođenje načela o pravima građanstva EU i prvog seta ovih prava u Ugovoru iz Mاستrihta (1993) nije podstaklo razvoj autentičnog evropskog građanstva. Ta nova ustavna kategorija u svojoj biti ostala je ono što je i bila od osnivanja Evropske ekonomske zajednice – ekonomsko građanstvo, što jeste nadnacionalni fenomen, ali ne javnog već privatnog karaktera.¹

Sledstveno, EP u poređenju sa modernim parlamentarizmom nikada nije imao političku autorizaciju ljudi koji su ga birali, jer se oni nisu osećali građanima EU, već svojih nacionalnih država. Onoliko koliko su uživali pozitivna prava građanstva (od 1993) oni su ispoljavali odnos prema EU karakterističan za pravni odnos pojedinca prema državi, kao korisnika prava koja mu država garantuje, dakle pasivan odnos, za razliku od građanskog *status activus* koji karakteriše modernu kategoriju građanstva. Budući da korpus „prava građanstva“ EU sadrži i biračko pravo pojedinca ma gde živeo i poseduje državljanstvo države članice, izbori za EP koji su se održavali posle Mاستrihta imali su imprimatum evropskog građanstva. Jedino što su birači svojom rastućom apstinencijom ovo pravo sve manje koristili i lišavali ga onog aktivističkog (participativnog) oreola građanstva. Bila je to, svake pete godine, manifestacija činjenice da se građanstvo ne pravi; ono nastaje u dugom procesu sazrevanja.

¹ Klaus Offe and Ulrich K. Preuss, *Citizenship and Identity: Aspects of Political Theory of Citizenship*, in: *Citizenship in Europe*, ECPR Press, Cholchester, 2016, pp. 169–183.

EP kao predstavničko telo građana EU i kao (kvazi)zakonodavac bio je projekat kreatora evropske integracije, ali sam projekat integracije nije sadržavao ideju građanske participacije, već je, naprotiv, bio izraz ideje racionalnog tehnokratskog vodstva. Upravo je permissivni konsenzus nacionalnih građanstava, koji se izražavao u granicama država članica i u internim relacijama korisnici (građani) – zastupnici (političari), bio poželjna forma tihe, prećutne legitimnosti.² EP je u tom kontekstu stvoren i čak unapređivan sa idejom da se u što manjoj meri bavi pitanjima političke prirode, jer bi se u suprotnom njegove teme neizbežno *politizovale* i samim tim dovodile u pitanje preciznost i efikasnost tehnokratskog i ekspertokratskog upravljanja. Ovaj model integracije, poznat kao Moneov model, imao je rezultat u vidu dve vidljive evolucije – razvoja integracije po dubini i po širini, s jedne strane, i opadanja učešća biračkog tela na izborima za EP, sa druge. Ali, ova razlika, ma koliko upozoravala na suprotnost, nije za dugo vreme upućivala na unutrašnju protivrečnost sistema. Štaviše, postojanje i delovanje EP zadugo je služilo za pokrivanje koda „evropske tehnokratske revolucije” koji je uistinu vodio igru.³

Simptom „drugorazrednosti” evropskih izbora davno je bio uočen u samom političkom životu i njega je politička nauka uredno zabeležila.⁴ Ali, uprkos tome, izbori su se uredno izvodili svake pete godine bez vidljivih znakova zabrinutosti aktera, unutar Parlamenta i van njega, da ovde nešto nije u redu. Sve do poslednjih izbora, održanih maja 2019, po Parlamentu se nije moglo suditi šta se događa na javnoj sceni Unije, čak ni u pogledu najveće krize u njenoj istoriji koja bez prekida traje od 2008. godine. Tek su poslednji izbori doneli neku političku korist u poređenju sa prethodnim rutinskim delovanjem ove institucije. Naime, posle više decenija ovi izbori bili su prilično merodavni za ocenu stanja Evropske unije. Još koliko prethodni izbori, održani 2014. godine, iako su se obavili u vremenskom središtu systemske krize EU, nisu imali nikakav značaj za sagledavanje realne situacije. Taj parlamentarni saziv, kao i onaj pre njega (od 2009), koji je započeo rad u već uznapredovalim okolnostima krize, bio je krajnje marginalizovan u okruženju institucija koje su kreirale i sprovodile antikriznu politiku. Ovoga puta, kada je o izborima reč, stvari su se ipak promenile, makar u pogledu izbornih indikatora za politiku koja će uslediti.

² „U prošlosti je permissivni konsenzus bio moguć sve dok su elite uspevale da evropska pitanja drže van političke debate”. Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge University Press, 2014, p. 11.

³ O ovome detaljno i sistematično u knjizi Bojana Kovačevića, *Europe's Hidden Federalism*, Routledge, London and New York, 2017.

⁴ Reč je o udžbenički konstatovanom i predstavljenom fenomenu. Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, 2007, str. 190–194; englesko izdanje Palgrave, 2005, 2010, str. 192–196.

IZBORI SA EVROPSKIM POLITIČKIM TEMAMA

Počecemo sa prvim vidljivim obeležjem ovih izbora, obeležjem koje je pokazalo njegove specifičnosti u odnosu na sve prethodne. To je izlaznost biračkog tela.⁵ Prvi put posle 1979. nemamo silazni trend izlaska karakterističan za sve dosadašnje izbore – od 62% u 1979. do 43% 2014. U odnosu na prethodne izbore došlo je do povećanja za 7%.

Razlog ovog rasta je politizacija izbornih tema i samog biračkog tela u okvirima Unije.⁶ Prethodni izbori (2014) imali su pojačano politizovanu kampanju, ali ona nije uticala na porast izlaznosti u odnosu na njima prethodeće izbore. Ne računajući faktor prve primene ugovorne klauzule o istaknutom kandidatu, ti izbori bili su i dalje pod uticajem tehnokratske strategije depolitizacije javnih politika i rešavanja problema, posebno onih nastalih u krizi, u odsustvu političke debate. Taj modalitet upravljanja javnim poslovima nije mogao da zadrži procese koji su u brojnim državama članicama izazivali ne samo rasprave nego i javne demonstracije. Nešto od te energije prelilo se i u izborni dan maja 2019. godine.

Ono što je zanimljivo kako za period izborne kampanje tako i za sam rezultat jeste polarizacija javnih stanovišta koja se odvijala u državama članicama, ali je i prelazila nacionalne okvire dajući debati i sporovima evropski karakter. Ovi izbori održani su u svetlosti ozbiljnog političkog spora između **sistemskih i nesistemskih grupacija** – stranaka, evropskih stranačkih asocijacija, intelektualnih okupljanja i spontanih građanskih manifestacija/protesta. Polarizacija po ovoj liniji – sistemska/nesistemska stanovišta – zahvatila je veći broj pitanja za koje se bez ustezanja može reći da su autentično evropska: kriza monetarne unije (evra) i javnih finansija, problem migracija, praksa internih migracija i problem evropskog tržišta radne snage, pitanje klimatskih promena i zaštite životne sredine, ugroženost većeg broja država

⁵ Ovde bi bolje stajala množina: biračkih tela. Ni u izbornom danu ne može se osetiti makar i dah „evropskog građanstva“. Izborne jedinice su države članice i atmosfera u njima po svemu je nacionalna. Ovoga puta veće prisustvo evropskih spornih pitanja učinio je i nacionalne kampanje uzbudljivijim, pa time i međusobno više sličnim.

⁶ Fenomen politizacije, posebno na primeru Evropske unije, izazvao je veliku pažnju političke nauke i evropskih studija u poslednjoj deceniji, znači upravo povodom velike krize. Jedan od klasičnih priloga: Pieter de Wilde and Michael Zürn, „Can the Politicization of the European Integration be Reversed?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, no. S1, 2012; u našoj literaturi vredan pažnje prilog: Ivana Radić Milosavljević, „Uticaj krize na politizaciju pitanja proširenja Evropske unije“, u zborniku *Evropska unija – nove i stare dimenzije krize*, prir. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2017.

članica od kaznene politike evropskih institucija, sporovi na relaciji sever–jug i zapad–istok.

U periodu između dva izbora u državama članicama bila je vidljiva politička artikulacija nesistemskih strategija za nacionalne izbore, koja je zbog sličnosti tematizacije imala i transdržavne dimenzije. Komunikacije između aktera, stranačkih i vanstranačkih, postale su učestalije. Ove alternativne politike, ne samo programske već i realne, beležile su uspehe, ali i izborne pobeđe kako na nacionalnim izborima – Italija, Poljska, Mađarska, Austrija, tako i na važnim subnacionalnim izborima (Nemačka, Belgija).

Ove procese pratila je i nastajuća intelektualna atmosfera, koja je svojim uticajem na „duhovnu situaciju vremena“ davala osmišljeni ton potrebi da se u Evropi (Evropskoj uniji) stvari menjaju. Pažnje vredna je inicijativa trinaest evropskih akademskih ličnosti koje su u maju 2017. izdale javni proglas pod naslovom Pariska deklaracija – Evropa u koju možemo da verujemo. Tekst predstavlja kondenzovani manifest novog pogleda na duhovnu, političku i socijalnu situaciju današnje Evrope i ukazuje na pravac kojim bi je valjalo menjati. Autentični evropski duh ovog poziva provejava celim tekstom koji počinje rečima: „Evropa pripada nama, a mi pripadamo Evropi. Ova zemlja je naš dom. Nemamo drugog”.⁷ Za razliku od uobičajenog prigovora druge strane u sporu, bilo da je intelektualna ili politička, da je i politički i intelektualno reč o antievropskoj tendenciji, ovaj prilog osmišljava drugačije evropsko stanovište od vladajućeg, stanovište koje upućuje na opštu krizu i njene vinovnike, kao i na pravce prevazilaženja krize u novom evropskom ključu.

Tokom izborne kampanje spor na liniji systemske–nesystemske stranke bio je veoma živ, premda se odvijao u prilično rđavoj formi. Systemske stranke i njihove evropske asocijacije, zajedno sa nosiocima njihove ideologije koja natkriljuje stanje duhova na zvaničnoj evropskoj strani, pretvorile su jedan objektivan a spontano iskrslili spor u kampanju protiv navodnih evropskih neprijatelja. Njihova obrazloženja svodila su se na pripisivanje protivniku jezika suprotnom tzv. evropskim vrednostima.⁸ Taj izraz, „evropske vrednosti“, već godinama unazad deluje kao dogmatska odbrana sistema koji je zapao u duboku krizu, pa ako kriza ne može da se reši to ne bi trebalo da znači da su njome ugroženi i temelji sistema, a to su njegove vrednosti.

⁷ Vid. naše izdanje, Philippe Bénéton, Rémi Brague, *et.al.*, *Pariska deklaracija – Evropa u koju možemo da verujemo*, Institut za evropske studije, Beograd, 2017, str. 3. Svi autori, njih trinaest, poznati su profesori evropskih univerziteta raspoređenih na severu, jugu, istoku i zapadu Evropske unije. Videti, takođe, članak nemačkog autora Geca Kubičeka, „Identitet i samopreispitivanje“, u zborniku Miša Đurković (ur.), *Novi nemački konzervativizam*, IES, Beograd, 2017, str. 89–104.

⁸ Vid. na primer knjigu nemačkog istoričara Hajnriha Augusta Vinklera, posebno zaključni deo „Vreme prelomnih iskušenja“. Heinrich August Winkler, *Zerbicht der Westen?* C. H. Beck, München, 2017, pp. 403–442.

Problem, razume se, nije ideološki već politički, jer svaka ideologija, pa i liberalna, sadrži tajnu prikrivanja svoje suštine i predstavljanja sebe kao prirodne. Dovodjenje javnih vrednosti u žižu političkog spora uvek je znak njihove političke upotrebe (a ne primene, koja može biti samo spontana), u kom procesu vrednosti gube svoj izvorni vrednosni sadržaj i svoju formu predaju političkim izvršiteljima. Ako poredak koji oni brane gubi svoju funkcionalnost, njegova poslednja odbrana biće isključujuća upotreba vrednosne opne. U tom kontekstu protivnik će biti tretiran kao opasan element ne samo po sistem nego i po njegov temelj, a to je konkretan vrednosni sklop.

Ovako opisan krizni politički kontekst, poznat u istoriji modernih političkih borbi unutar nekog poretka, imao je puno svojih odbljesaka tokom kampanje za protekle evropske izbore. Prvi simpton jeste označavanje unutrašnjeg protivnika/neprijatelja. Problem odbrane sistemskih snaga na ovim izborima bio je sadržan u velikoj političkoj, idejnoj i programskoj šarolikosti nesistemskih aktera. Za njih se jedino može tvrditi da su protivnici postojećeg poretka stvari u EU, tj. da su – kako mi upotrebljavamo izraz – nesistemski. Takvo označavanje, međutim, bilo bi isuviše neutralno za svrhu političke borbe i stoga ne bi moglo imati onaj masovni mobilizatorski efekat koji je neophodan za odbranu postojećeg sistema Unije, ma kakav on trenutno bio. Bio je potreban mnogo supstantivniji znak, onaj koji već ima dovoljno negativnog naboja stečenog u već decenijskoj borbi protiv rastućeg evroskepticizma.⁹ Izbor je pao na *populizam*. Pošto su prethodno bili poznati i označitelji i označeni, nađen je i znak koji će simbolizovati borbu prvih protiv drugih. Pomoću tog znaka, onaj drugi=protivnik, koji je objektivno raspršen i politički fragmentiran, postaje jedinstveni unutrašnji neprijatelj protiv koga je vredno povesti borbu.¹⁰

Upravo to se događalo tokom izborne kampanje. Čitav spektar nesistemskih izbornih učesnika smešten je pod ovaj termin i na njega je bila usmerena

⁹ O evroskepticizmu, kao fenomenu koji je još pre deset i više godina bio prisutan u Evropskoj uniji, vid. studiju Cécile Leconte, *Understanding Euroscepticism*, Palgrave Macmillan, 2010.

¹⁰ Zbog čestog pozivanja na Karla Šmita u kontekstu razmatranja i ocenjivanja nekog savremenog spora koji ima elemente neprijateljstva između dve strane, ovde treba reći da je Šmitov pojam neprijatelja sasvim drugačiji. Ukratko, ovaj pojam pretpostavlja objektivnost postojanja i međusobno priznanje dve strane neprijateljstva. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Dunker und Humblot, Berlin, 1979 (prvo izd. 1932), p. 26 *passim*, kao i isti autor, *Der Nomos der Erde*, Dunker und Humblot (vierte Aufl.), Berlin, 1997 (prvo izd. 1950), p. 112 *passim*. To nije slučaj u savremenom političkom i teorijskom tematizovanju tzv. populizma, gde se ovaj fenomen tretira kao neprijateljski u isključujućem vrednosnom smislu. Ova praksa bi se, zbog njenog čvrstog oslanjanja na vrednosno-ideološki korpus, mogla nazvati (neo)liberalnom proizvodnjom neprijatelja.

izborna kampanja systemske strane. Ona je bila u saglasnosti sa ranije započetim tokovima idejne, a zapravo ideološke, borbe koja je pripremila teren za pojednostavljenu kampanju. U brojnim napisima publicističke ili teorijske vrste mogla se uočiti sledeća redukcija koja je pomogla pripremi kampanje za evropske izbore: najpre je „populizam” podeljen na desni i levi; ubrzo je onaj levi, zbog bezazlenosti, neodređenosti i slabosti svog uticaja (grčka Siriza, španski Podemos i nemačka Levica), ostavljen na miru i fokus usredsređen na tzv. desni populizam; najzad, ovaj desni je bio asociran sa političkim ekstremizmom koji se ilustruje vidom fašizma ili nacizma.¹¹

U pomenutoj knjizi, Jan Verner-Miler, u nastojanju da objasni „logiku populizma” pronalazi njegova ključna obeležja: to su antielitizam i antipluralizam.¹² Ako se, poput ovog autora, polazi od Habermasove dosetke da je o narodu moguće govoriti samo u pluralu, onda je ovakva karakterizacija populizma dosledna. Za one koji misle da pojam „narod” ima svoju predmetnost – istorijsku, logičku i stvarnosnu – za njih nema ni pluralizma ni elitizma. Jedini je problem u tome što se u apostrofiranim praksama tzv. „populističkih” stranaka na evropskoj sceni to ne može pokazati.

Naprotiv, u političkim borbama koje su svoj najjači politički izraz dobile na izborima za EP reč je o nečem drugom, mnogo vidljivijem od složenih teoretskih tumačenja koja imaju kombativnu ideološku svrhu. Postoji kriza Evropske unije koju njeni zvanični akteri ne mogu da reše. Štaviše, ako se kriza posmatra sa fokusom na nosioce odluka, blisko je pameti da su oni odgovorni ako ne za njeno izbijanje onda svakako za njeno (ne)rešavanje. Isto tako je prirodno da se u takvim okolnostima pojavljuju akteri koji izlažu drugačije, tj. nesistemske stanovište. Iz ove prirodne situacije nastala je atmosfera političkih sporova, pa i potencijalnih sukoba, koja je obeležila ove izbore. To se događa prvi put posle četrdeset godina obavljanja neposrednih izbora za EP. Svi prethodni izbori prolazili su u atmosferi beskonfliktnosti koju je diktirao preovlađujući tehnokratski stil. Izbori, tj. njihovi rezultati, i efektivna vlast u EU nisu nikada imali vidljivu vezu. Naime, izborima su bili birani poslanici za Evropski parlament, ali Parlament nije birao izvršnu vlast Unije, čak ni Komisiju kao deo ove vlasti. Tek je politizacija izbornog procesa, koja se ovoga

¹¹ Efektan sažetak ovih idejnih strujanja, koja su prethodila izborima za Evropski parlament, može se naći u knjizi Jana-Venera Milera, *Šta je populizam? Fabrika knjiga*, Beograd, 2017. Da budemo precizniji, reč je o sažetku sa stanovišta ideologizovane teorije glavnog toka, tj. odbrane tzv. evropskih vrednosti.

¹² Nav delo, str. 30. Srpsko izdanje knjige, koje navodimo, jeste prevod sa njenog engleskog izdanja (University of Pennsylvania Press, 2016), premda se prvo izdanje pojavilo kod nemačkog izdavača Suhrkamp, 2016. U ova dva izdanja mogu se uočiti sadržinske razlike utoliko što je engleski tekst drugačijeg formalnog sadržaja i nešto kraći. Kao čitaocu, deluje mi kao da je pisan za širu upotrebu.

puta dogodila u jako vidljivoj meri, uzdrmala ovaj mehanizam, koji je ranije funkcionisao, ali više to nije u stanju.¹³

Ako ćemo pravo, ovo uzdrmanje institucionalnog sistema EU učinile su nesistemske stranke samo zato što je sam sistem bio nesposoban za potrebnu promenu. To je bio dobar efekat ovih izbora. Ali, videli smo, takođe, da su se sistemski činiooci dobro potrudili da do toga ne dođe.

IZBORNI EPILOG, ILI ONO ŠTO SE TRENUTNO MOŽE VIDETI

Izborni rezultati upućuju na pobeđu ali i fragmentaciju prosistemskih stranačkih grupacija u EP. Upućuju, takođe, i na umereno jačanje nesistemskih grupacija na desnom i levom spektru parlamentarne palete. Na prvi pogled, imajući u vidu žestoko politizovanu kampanju, nije došlo do ozbiljnijeg pomeranja u odnosu na prethodni saziv parlamenta, mada je očigledna tendencija jačanja nesistemskih grupacija u odnosu na sistemske.

Tabela 1. Rezultati izbora¹⁴

Stranačke grupacije	broj mesta	procenat mesta
Evropska narodna partija	182	24,23%
Progres. aijansa socijalista i demokrata	154	20.51%
Obnova Evrope (liberali i demokrate)	108	14,38%
Zeleni /Evr. slobodna alijansa	74	9,85%
Identitet i demokratija	73	9,72%

¹³ U svojoj knjizi *Evropa – da ali kakva* (2017) nemački pravni teoretičar Diter Grim (Dieter Grimm) konstatuje da zbog svoje ograničenosti na delovanje samo u okviru institucija EU evropske stranačke asocijacije nisu u stanju da pokrenu i održe evropski diskurs. Samim tim, po ovom autoru, „Evropski parlament ne može da stekne društvenu bazu i na taj način poveća svoju reprezentativnost”. Zato on predlaže dve mere u tom pravcu: evropski izborni zakon za evropske izbore i individualno članstvo u evropskim stranačkim asocijacijama koje ne bi bile samo prosti zbir članova nacionalnih stranaka. Diter Grim, *Evropa da ali kakva – uređenje evropske demokratije*, Albatros plus, Beograd, 2017, str. 109–111.

¹⁴ European Parliament, “2019 European Election Results”; available from: <https://www.european-elections.eu/election-results> (accessed August 20, 2019).

Evropski konzervativci i reformisti	62	8,26%
Konf. evr. ujedinjene levice/Nord. Levica	41	5,46%
Neopredeljeni	57	7,59%

Za razliku od prethodnih izbora, prosistemske grupacije imaće jaku opoziciju u Parlamentu, bar kao instancu koja će ih podsećati na političku odgovornost. Ako imamo u vidu da je zbog strogih pravila obrazovanja stranačkih grupacija u EP dobar deo poslanika desno orijentisanih stranaka ostao u grupi tzv. neopredeljenih, može se ugrubo računati na jednu trećinu poslanika kao opozicionu stranu parlamenta.¹⁵

Sada se prvi put može govoriti o parlamentu koji ima vladajuću većinu i opozicionu manjinu. EP je do sada funkcionisao na osnovu *ad hoc* dogovora stranačkih grupacija od kojih je velika većina bila sistemski (prointegracijski) orijentisana. Pre krize bilo je uobičajeno ove grupacije nazivati proevropskim. Među njima je postojala stabilna *ad hoc* koalicija (mada je ovo neuobičajena kvalifikacija) levog i desnog centra oličenog u dve dominantne grupacije – Evropsku narodnu partiju i Evropsku socijalističku partiju (kasnije Alijansu evropskih socijalista i demokrata). One su uvek imale dovoljnu većinu u parlamentu da same obezbede njegove odluke, ali i rezervu glasova ostalih proevropskih grupacija za slučaj glasanja kvalifikovanom većinom. Posle ovih izbora, na kojima je, kao što je rečeno, došlo do fragmentiranja proevropskih grupacija, to će biti skopčano sa većim teškoćama.

Stoga ćemo preći na temu o institucionalnim posledicama ovih izbora. One nisu vidljive na duži rok, ali na kraći rok one upućuju na teškoće očuvanja *statusa quo*. Ovoga puta posledice nastupaju upravo iz rezultata izbora, tj. novog sastava Parlamenta.

Prva posledica je direktna i tiče se nove političke strukture EP. Nova parlamentarna (prosistemska) većina ne samo da je brojno manja od dosadašnje, nego je i njena struktura mnogo složenija. Dve vodeće centrističke grupacije, desna i leva – Evropska narodna partija i Savez socijalista i demokrata – najveći su gubitnici ovih izbora, prvi sa 36 poslanika manje, a drugi sa čak 44 poslanika manje. To su, da ponovimo, dve grupacije u EP koje su do sada gotovo redovno obezbeđivale većinu za parlamentarne odluke. Izborni uspeh druge dve sistemske grupacije – Evropska liga liberala i demokrata (Obnova Evrope) i Savez zelenih – sa 42 i 12 poslanika više, ne može da nadoknadi

¹⁵ Prema parlamentarnim pravilima donesenim 2009. godine, poslaničku grupu može formirati najmanje 25 poslanika koji su izabrani u najmanje sedam država članica. European Parliament, "About Parliament"; available from: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation> (accessed August 20, 2019).

gubitak starog većinskog dvojca. Dakle, ovaj dvojac, koji sada raspolaže sa samo 336 glasova od ukupno 751, moraće i za redovno glasanje (prosta većina) da obezbedi pristanak bar jedne, ako ne i obe druge grupacije. Kada je, pak, reč o glasanju apsolutnom ili kvalifikovanom većinom, osiguranje glasanja sve četiri grupacije biće neophodno.

I tehnički gledano, među većim brojem učesnika u odlučivanju saglasnost je teže postići nego među manjim. Znači, nužno će doći do pregovaranja i cenkanja među partnerima, što bi Parlament približilo slici odlučivanja u Savetu ministara. S jedne strane, liberali i zeleni svakako će tražiti koncesije prilikom formulisanja odluke. S druge strane, reč je o grupacijama (liberali i zeleni) koje će se i same međusobno teško složiti oko pitanja koje programski različito tretiraju. Recimo, pitanje troškova zaštite prirodne okoline, imigrantska politika, ili problem liberalizacije uslužnih delatnosti, da pomenemo samo neke teme na koje se različito gleda. Ukratko, formula uspostavljanja efikasne većine u EP biće prilikom svakog važnijeg pitanja neizvesna, što će znatno otežati normalan rad ove institucije. Najveća pomoć usaglašavanju sistemskih grupacija u EP biće negativna, njihov oprez na reagovanje jake nesistemske opozicije. Tako dolazimo do zaključka da bi polarizacijski efekat ovih izbora ovaj parlament mogao da približi izgledu političke arene, čega su se osnivači i nastavljači evropskih integracija najviše bojali.

Preostale dve institucionalne posledice izbora za EP su indirektno. **Prva od njih** tiče se izbora predsednika Komisije. U ovoj stvari Parlament, ustavno gledano, nije sam već njegov udeo u odlučivanju zavisi od predloga kandidata za predsednika Komisije koji daje Evropski savet (rekli smo, neke vrste kolektivnog predsednika Unije). Po pristiglom predlogu Parlament daje saglasnost glasajući kvalifikovanom većinom. Pri tom, osnivački ugovor daje mogućnost (dakle, ne obavezu) da Evropski savet prilikom predlaganja kandidata *povede računa* o rezultatima izbora za EP, tj. da predloži istaknutog kandidata pobedničke stranačke asocijacije.

Prethodni izbori (2014) prošli su u znaku ove ustavne novine, jer je biračko telo prvi put moglo da posmatra takmičenje istaknutih kandidata za mesto predsednika Komisije. Ovaj preskromni, ali ipak novi, element izborne kompetitivnosti doprineo je da ovi izbori spreče opadajući trend izlaznosti (43%, kao i 2009). U tom smislu, u jednom svom radu povodom izbora od 2014. napisao sam: „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 predsednika Komisije poznavali ličnost koja će zauzeti to važno mesto u sistemu upravljanja Unijom”.¹⁶

¹⁶ Slobodan Samardžić, „Nemoćni parlament u vremenu krize”, *Godišnjak*, FPN, Beograd, br. 13, 2015, str. 11.

Danas vidimo da ova mogućnost, na koju su birači dobro reagovali, nije dugo trajala. Videlo se da predlog Evropskog saveta za kandidata nije morao da sledi izborni rezultat i da, uprkos tom rezultatu, pregovori iza zavese mogu da nadmaše izbornu volju birača.¹⁷ Procedura je vraćena na stari neprozirni postupak „konsultovanja“, što je ostavilo lošiji utisak nego da je Evropski savet pre izbora rekao da se odustaje od postupka sa istaknutim kandidatom. U tom slučaju, oni se bar ne bi badava trudili. Činjenica je da je grupacija istaknutog kandidata Manfreda Vebera, Evropska narodna partija, bila gubitnik ovih izbora, ali je činjenica i to da je ova grupacija imala najbolji rezultat i da je Evropski savet imao dužnost, iako ne i obavezu, da predloži upravo njega.

Razrešenje ovog iskrslag problema sada svedoči o već potpunoj samovolji glavnih političkih odlučilaca u EU. Ako po njihovoj volji nije mogao Manfred Veber, onda je morao neko iz nemačke Hrišćansko-demokratske unije, stranke Manfreda Vebera. Drugim rečima, Nemačka, kao najveća sila u EU, morala je da bude kompenzovana. Kompromis koji je postignut gori je proceduralno, a po svoj prilici i materijalno, od primene izbornog rezultata po kojem je M. Veber trebalo da bude kandidat za predsednika Komisije. Evropski savet je predložio tadašnjeg nemačkog ministra odbrane, Ursulu fon der Lejen, osobu čije profesionalne i stručne kvalifikacije ne odgovaraju ovakvom mestu. Evropski parlament je imao dovoljnu sistemsku većinu da potvrdi ovaj predlog, ali i dovoljno odsustva odvažnosti da se pobuni protiv loše pragmatike Evropskog saveta. Ova odluka EP govori da on sam nije dorastao obavezi da brani izbornu volju birača od neprozirnih dogovora najviših državnih predstavnika. On sam je *post festum* potvrdio da izbori za EP ne mogu biti drugačiji do drugorazredni.

Druga indirektna institucionalna posledica izbora za EP tiče se Kolegijuma Komisije EU. Predsednik Komisije predstavlja određenu vezu sa rezultatima izbora, jer Parlament ima bar neki uticaj na njegov izbor. Ali, predsednik Komisije nije mandatar u parlamentarnom smislu reči, jer on ne može da sastavi „svoju“ vladu od kandidata pobedničke većine na izborima i predloži je parlamentu na usvajanje. Kandidate za članove Komisije predlažu vlade država članica i to svaka po jednog. Ovaj posao vlade će obaviti uz konsultacije sa predsednikom Komisije, posle čega kandidati za Kolegijum idu na slušanje pred odgovarajuće odbore EP. Parlament može da odbije kandidata i zatraži zamenu i tu se njegov uticaj zaustavlja.

¹⁷ Doduše, sama formulacija ovog ugovornog člana (čl. 17, t. 7) to omogućava: „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“; Milutin Janjević, *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. Ovo je tipična kaučuk norma, karakteristična za slabe ustavne sisteme kao što su bili socijalistički.

Ove godine tri odgovarajuća odbora EP odbili su kandidature mađarske (za politiku susjedstva i pregovore o proširenju), rumunske vlade (za transport) i francuske vlade (za industriju), navodno zbog njihovog sukoba interesa. Stoga su odgovarajuće vlade država članica morale da predlože druge kandidate. Ovo je odložilo početak rada nove Komisije za mesec dana.

Problem sa sastavom Kolegijuma nije tehničke nego je ustavne prirode. Komisija nikada ne može da bude izraz programske pobede na izborima jedne ili više grupacija. Ona se sastoji od ponude vlada država članica, a svaka vlada će predložiti kandidata njene sopstvene političke boje. Upravo zbog te političko-programске šarolikosti kao nužnog rezultata ponude, Komisija mora da deluje kao politički *melting pot*. Njen sastav ne sme da bude programsko-politički nego vladino-mehanički. Za komesare je najbitnije da budu posvećeni napretku evropske integracije. Zato je Komisija politički neutralna. Ona ne sme da se obazire na levu ili desnu stranu puta, već samo da gura napred. To je legat Moneovog izvornog modela, koji u osnovi znači da su integracije same sebi cilj.¹⁸

Ipak, ovogodišnji izbori za EP ovde mogu da izvrše jednu nenameravanu intervenciju. Efekat izborne polarizacije (po liniji sistemsko/nesistemsko) i politizacije ne može po sebi da izazove ovakvu intervenciju, ali to može efekat vladinih orijentacija koje predlažu komesare. Ovoga puta, silom prilika, u Kolegijumu se neće naći sve sami prointegracioni članovi, već i oni koji potiču od vlada koje se danas smatraju evroskeptičnim, tj. „populističkim” (sasvim sigurno – mađarska i poljska vlada, ali doskora i sada potencijalno u bliskoj budućnosti – italijanska). Realno je stoga očekivati da će Komisija za svoje odluke, koje je dosada donosila konsensualno, preći na postupak glasanja.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE – DA LI SE NAZIRE BAR NAGOVEŠTAJ REFORMI

Promene koje su doneli poslednji izbori za Evropski parlament nisu velike, ali imaju značaj u relaciji sa odsustvom reformske perspektive koja se očekuje od jačih institucionalnih i personalnih aktera. Ovi su zakazali iz prostog razloga što nisu u stanju da formulišu model koji bi uključio veći stepen uticaja predstavničkih tela (Evropskog, ali i nacionalnih parlamenata) na javne politike EU.¹⁹ Pored doktrinarnih, ovi akteri imaju i konkretne političke razloge za svoj

¹⁸ Giandommenico Majone, *Europe as the Would be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 10.

¹⁹ U svojoj poslednjoj knjizi Đandomeniko Majone tvrdi da sa krizom danas više ne važi *ex post* legitimisanje tehnokratskog metoda integracije. I dalje: „Neofunkcionalizam

otpor takvom pravcu reformi – jačanje tzv. populističkih snaga i pokreta koje bi, po njihovom strahovanju, demontirale dosadašnje tekovine integracije. Ali, ni u zlatno doba kreatori i sprovoditelji integracije nisu držali do jačeg uticaja predstavničkih institucija, već su veću pažnju posvećivali nepredstavničkim ustanovama (agencijama), kao što su regulatorna tela, Sud i Centralna banka. Kriza je pokazala da ove nezavisne institucije sa velikim ovlašćenjima a ograničenim normativnim resursima ne mogu dugo biti distancirani od političkih i društvenih tokova.

Izbori za EP pomogli su da se nacionalno učaurene opozicije zvaničnoj politici EU izvedu na evropski nivo. Ima izgleda da veza između događanja u državama članicama i visokih upravljačkih struktura EU bude jača i vidljivija, a to je prvi nagoveštaj demokratskog procesa u ovom postmodernom levijatanu. On, po definiciji, ne može da bude demokratski ustrojen, što se najbolje vidi po položaju EP u institucionalnom sklopu, a posebno u vreme velike krize. Ali prethodnica svake demokratizacije ne može biti političko mrtvilo tehnokratskog tipa, ma koliko uspešno funkcionalno, već samo proces politizacije značajnih segmenata javnog života i uporedna gradnja novih ustanova i procedura u koje bi se smestio i negovao spontano nastali trend politizacije. Ako stari poredak nije sposoban za reformu, onda je potrebno nastajanje novog, reforma sistema a ne reforma u sistemu. Ovi izbori bili su medijum za izlazak novih političkih snaga na scenu. A da li su oni u stanju da unesu takav reformski podsticaj u život Unije o tome se za sada ništa ne može reći.

BIBLIOGRAFIJA

1. Bénéton, Philippe, Rémi Brague, *et.al.*, *Pariska deklaracija – Evropa u koju možemo da verujemo*, Institut za evropske studije, Beograd, 2017.
2. de Wilde, Pieter and Michael Zürn, "Can the Politicization of the European Integration be Reversed?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, no. S1, 2012, pp. 137–153.
3. European Parliament, "About Parliament"; available from: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation> (accessed August 20, 2019).
4. European Parliament, "2019 European Election Results"; available from: <https://www.european-elections.eu/election-results> (accessed August 20, 2019).

je stvoren da bude teorija regionalne *političke* integracije koja primarno treba da se dostigne ekonomskim sredstvima – strategija koja nažalost potcenjuje značaj narodne podrške za održanje projekta integracije". *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, op. cit., pp. 160–161.

5. Grim, Diter, *Evropa da ali kakva – uređenje evropske demokratije*, Albatros plus, Beograd, 2017.
6. Hix, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, 2007.
7. Hix, Simon, *Political System of the European Union*, Palgrave, 2010.
8. Janjević, Milutin, *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
9. Kovačević, Bojan, *Europe's Hidden Federalism*, Routledge, London and New York, 2017.
10. Kubiček, Gec, „Identitet i samopreispitivanje”, u: Miša Đurković (ur.), *Novi nemački konzervativizam*, IES, Beograd, 2017, str. 89–104.
11. Leconte, Cécile, *Understanding Euroscepticism*, Macmillan International Higher Education, 2010.
12. Majone, Giandommenico, *Europe as the Would be World Power*, Cambridge University Press, 2009.
13. Majone, Giandommenico, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge University Press, 2014.
14. Miler, Jan-Verner, *Šta je populizam?*, Fabrika knjiga, Beograd, 2017.
15. Offe, Klaus and Ulrich K. Preuss, "Citizenship and Identity: Aspects of Political Theory of Citizenship", in: Offe, Klaus and Ulrich K. Preuss (eds.), *Citizenship in Europe*, ECPR Press, Chichester, 2016, pp. 169–183.
16. Radić Milosavljević, Ivana, „Uticaj krize na politizaciju pitanja proširenja Evropske unije”, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs.), *Evropska unija – nove i stare dimenzije krize*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2017, str. 93–102.
17. Samardžić, Slobodan, „Nemoćni parlament u vremenu krize”, *Godišnjak*, vol. 9, br. 13, 2015, str. 9–22.
18. Schmitt, Carl, *Der Begriff des Politischen*, Dunker und Humblot, Berlin, 1979 (prvo izd. 1932).
19. Schmitt, Carl, *Der Nomos der Erde*, Dunker und Humblot (vierte Aufl.), Berlin, 1997 (prvo izd. 1950).
20. Winkler, Heinrich August, *Zerbicht der Westen?* C. H. Beck, München, 2017.

Slobodan Samardžić

AN OSTENSIBLE PARLIAMENT OR A POLITICAL
ARENA?

Abstract

The main position of the article is that the last parliamentary election of the EU took place under the sign of politicization of significant public policies issues. Electoral campaign demonstrated the polarization of actors along the systemic/nonsystemic viewpoints line, i.e. programmes. The election outcomes show the fragmentation of the prosystemic party groups, as well as a relative strengthening of the nosystemic groups. Due to this fragmentation, it is expected that at least three party groups would be sufficient to achieving a decision, whereas for crucial decisions all four would be required. The Parliament has for the first time got majority and opposition; such clear division could dynamize its work. The author, however, considers that that EP has a principle problem with its own representation capacity; the permanent declination of the turnout is a significant indicator. The inclining turnout percentage at the last election (7%) is the consequence of the public scene polarization process within the member states, as well as at the EU level. It will not change constitutionally weak position of the EP within the EU system of government; however, the new EP composition might be a medium of necessary public debate on the crisis exit path.

Keywords:

European Parliament, politicization, polarization, system parties, antisystem parties, European Union.