

Bojan Kovačević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

## Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament?

### *Apstrakt*

Osnovna teza članka je da su evropski izbori 2014. godine, na kojima su birači po prvi put dobili priliku da biraju između konkretnih kandidata za predsednika Komisije i njihovih političkih vizija, stigli prekasno. Izbori su održani u trenutku kada je odluka o najboljem načinu rešavanja krize već uveliko bila doneta. Utoliko i novi demokratski legitimitet Komisije treba posmatrati prevažno kao izgovor za neometano sprovođenje sasvim određene političke vizije, koju su prethodno utvrdile i donošenjem Ugovora o stabilnosti trajno zaštitile najmoćnije države članice EU. Pretpostavka evropskih upravljačkih elita bila je da će nov način izbora Komisije makar donekle povratiti izgubljenju iluziju o demokratskoj prirodi EU i na taj način oslabiti rastući otpor građana dosadašnjoj antikriznoj politici. Uspeh ove strategije značio bi učvršćivanje stabilnosti Unije u njenom današnjem nedemokratskom obliku i dodatno urušavanje ustavne demokratije u državama članicama. Malo je, međutim, izvesno da će simuliranje prenošenja koncepta partijske vladavine na evropski nivo doneti Uniji stabilnost. Umesto toga, nanošenje ovog najnovijeg sloja demokratske fasade preko evropskog projekta mogao bi za nameravanu posledicu imati još veće skretanje sa puta ka „sve bližoj uniji naroda Evrope“.

### *Ključne reči:*

Evropski parlament, kriza EU, deficit demokratije, političke partije, izbori

---

<sup>1</sup> Email: bojan.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

## UVOD

„Kada se tamo gde valja očuvati ispraznu sliku slobodnih izbora ushtedne da narod glasa, on tvrdoglavo odbija da izađe na izbore; u istoriji posve uobičajen prizor.“<sup>2</sup> Do ovakvog zaključka, kojim je Tokvil pre skoro dva veka rasvetlio obesmišljenost postojanja predstavničkih ustanova starog režima u Francuskoj, mogao je doći i svaki pažljiviji posmatrač dosadašnjih izbora za Evropski parlament. Održavanjem prvih neposrednih evropskih parlamentarnih izbora 1979. godine građani su dobili priliku da demokratskim putem biraju svoje nadnacionalne predstavnike. To, međutim, nije značilo da su Evropljani postali autonomni tvorci evropskih zakona. Slobodan izbor evropskih poslanika od samog početka bio je odvojen od pitanja ko i na koji način odlučuje o opštem dobru Evropljana. Lišeni mogućnosti da preko svojih predstavnika u Parlamentu utiču na izbor lidera i pravaca vođenja javnih politika, građani su ubrzo postali svesni ispraznosti slike slobodnih evropskih izbora. Utoliko su sa svakim narednim izborima sve tvrdoglavije odbijali da na njih izađu, uprkos činjenici da su sa promenama osnivačkih ugovora formalna ovlašćenja Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu neprekidno rasla.

Izbori za Evropski parlament poslužili su kao demokratska maska za uspostavljanje i stabilizaciju nedemokratskog nadnacionalnog upravljačkog sistema.<sup>3</sup> Umesto da postane garant evropske demokratije, Parlament je samo dodatno rasteretio glavne donosiocice odluka od obaveze da za svoje političke projekte traže podršku birača. Neki autori su čak došli do zaključka da je upravo redovno održavanje evropskih izbora, od kojih je malo šta u Evropi stvarno zavisilo, doprinelo tome da građani vremenom nauče da žive bez demokratije i politike.<sup>4</sup> Sa eskalacijom krize Evrozona pak izgledalo je, u prvi mah, da se politika u velikom stilu vraća na evropsku istorijsku pozornicu. Pitanje reforme Evropske unije i njenih politika postaje predmet oštih debata u okviru nacionalnih političkih arena.<sup>5</sup> Naglo pogoršanje uslova života vratilo je i dilemu o svrsishodnosti evropskih integracija u središte pažnje javnosti. Kriza je ogolila činjenicu da evropska integracija stvara dobitnike i gubitnike ne samo među različitim klasama, već i među evropskim narodima. Okupljeni građani na

---

<sup>2</sup> Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1994, str. 70.

<sup>3</sup> Bojan Kovačević, „Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji“, u: Slobodan Samarđžić, Ivana Radić Milosavljić (urs.), *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.

<sup>4</sup> Peter Mair, *Ruling the void. The hollowing of Western democracy*, Verso, London, New York, 2013, str. 119.

<sup>5</sup> Pieter De Wilde, Mihael Zürn, „Can the politicization of the EU be reversed?“, *Journal of Common Market Studies* 50, 2012.

trgovima Atine, Madrida i Rima, nezadovoljstvo i bes zbog gubitka posla, smanjenja plata, obesmišljavanja nacionalne suverenosti i demokratije dovedeni su u neposrednu vezu sa Unijom i njenim politikama.<sup>6</sup>

Sa jedne strane, dakle, zahtevi za demokratskim učešćem građana i pravičnijom podelom tereta krize među narodima i klasama postajali su sve glasniji kako se kriza produbljava. Sa druge strane pak svi postupci evropske upravljačke elite od izbijanja krize ukazivali su na spremnost da se stare ustave i ustavne demokratije žrtvuju kako bi se zaštitila vizija ispravnog rešavanja krize ekonomski najmoćnije države članice: zabranjivanje referendumata o antikriznoj politici,<sup>7</sup> smenjivanje demokratski izabranih predsednika vlada<sup>8</sup>, marginalizacija uloge nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta<sup>9</sup>, suspendovanje odredaba nacionalnih ustava i evropskih osnivačkih ugovora<sup>10</sup>. Samo jedna odluka, na prvi pogled, iskače iz ovog niza teških udaraca političkoj autonomiji građana i njihovih zajednica: pretvaranje izborne kampanje za Evropski parlament u otvoreno nadmetanje partijskih kandidata za budućeg predsednika Komisije. Situacija u kojoj predstavnici nadnacionalnih stranačkih koalicija u televizijskim debatama predstavljaju svoje ideološke pozicije i bore se za podršku građana zaista predstavlja veliku novinu u odnosu na sve dosadašnje kampanje za evropske izbore. Za razliku od svih prethodnih izbora, kada su Nemci, Francuzi, Italijani ili Česi mogli da odlučuju samo o tome ko će ih predstavljati u Parlamentu, građani su ovaj put dobili priliku da među konkretnim ličnostima i njihovim političkim programima biraju budućeg šefa izvršne vlasti u EU. Kako objasniti očigledni nesklad između dosadašnjeg otvoreno antidemokratskog suočavanja sa krizom i odluke da se organizuju najdemokratskiji izbori u istoriji evropskih integracija? Da li su evropski upravljači zaista odlučili da građanima pruže priliku da odlučuju o pravičnom načinu prevazilaženja krize? Da li su odustali od dosadašnjeg elitističkog pristupa i prepustili biračima da odlučuju o kolektivnim ciljevima evropskog društva? Da li jačanje institucionalne veze između Parlamenta i Komisije znači

---

<sup>6</sup> Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, Polity, 2013, str. 137–208.

<sup>7</sup> Serge Halimi, „Juntas civiles“, *Le Monde diplomatique*, No. 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.

<sup>8</sup> Cedric Durand, Razmig Keucheyan, „Vers un césarisme européen“, *Le Monde diplomatique*, No. 704–59<sup>e</sup> année, Novembre 2012.

<sup>9</sup> John Erik Fossum, „The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union“, u: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

<sup>10</sup> Michelle Everson and Christian Joerges, „Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis“, u: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

ujedno i jačanje demokratije u EU? Da li će ovi izbori Uniju učiniti stabilnijom? Osnovni cilj rada je da odgovori na ova pitanja.

Osnovna teza je da su evropski izbori 2014. godine, da biraju između konkretnih kandidata za predsednika Komisije i njihovih političkih vizija, stigli prekasno. Izbori su održani u trenutku kada je odluka o najboljem načinu rešavanja krize već uveliko bila doneta. Iako po prvi put demokratski izabran, predsednik Komisije ostaje strukturno lišen autonomije da u skladu sa obećanjima datim biračima promeni unapred zacrtane ciljeve u najosetljivijim oblastima fiskalne i socijalne politike. Utoliko i novi demokratski legitimitet Komisije treba posmatrati prevashodno kao izgovor za neometano sprovođenje sasvim određene političke vizije, koju su prethodno utvrdile i, donošenjem Ugovora o stabilnosti, trajno zaštitile najmoćnije države članice EU. Pretpostavka evropskih upravljačkih elita bila je da će nov način izbora Komisije makar donekle povratiti izgubljenu iluziju o demokratskoj prirodi EU i na taj način oslabiti rastući otpor građana dosadašnjoj antikriznoj politici. Uspeh ove strategije značio bi učvršćivanje stabilnosti Unije u njenom današnjem nedemokratskom obliku i dodatno urušavanje ustavne demokratije u državama članicama. Malo je, međutim, izvesno da će simuliranje prenošenja koncepta partijske vladavine na evropski nivo doneti Uniji stabilnost. Umesto toga, nanošenje ovog najnovijeg sloja demokratske fasade preko evropskog projekta mogao bi za nenameravanu posledicu imati još veće skretanje sa puta ka „sve bližoj uniji naroda Evrope“.

Rad će biti podeljen na tri dela. Prvo ćemo izložiti najznačajnije teorijske sporove u pogledu poželjnosti reforme evropskog upravljačkog sistema prema modelu predstavničke demokratije. Zatim ćemo odluku o uspostavljanju tešnje zavisnosti izbora Komisije od ishoda izbora za Evropski parlament razmotriti u kontekstu krize EU. Konačno, analiziraćemo novine koje su doneli evropski izbori 2014. godine i njihove posledice po demokratiju i funkcionalnost nacionalnog upravljačkog sistema.

## DEMOKRATIJA I EVROPSKI PARLAMENT – SAVEZNICI ILI SUPARNICI ?

Glavne arhitekta evropskog projekta od samog početka gledale su sa velikim nepoverenjem na mogućnost demokratskog učešća građana u izgradnji „sve bliže unije naroda Evrope“.<sup>11</sup> Među njima je prevladalo stanovište da građani nisu dorasli zadatku da u skladu sa svojim vrednosnim sudovima utiču na političke

---

<sup>11</sup> „Moneu je demokratski proces, u klasičnom smislu, bio stran. On se nikada nije našao oči u oči sa masom niti se ikad kandidovao na nekim izborima. Izbegavajući bilo kakav direktan kontakt sa biračima, on je sarađivao isključivo sa elitom.“ Perry Anderson, *The new old world*, Verso, London, New York, 2009, str. 16.

procesu u epohi ubrzane globalizacije.<sup>12</sup> Stoga je i samo evropsko povezivanje stavljeno u službu trajnog razdvajanja demokratskih utakmica od određivanja najvažnijih društvenih i političkih ciljeva.

Na prvi pogled, slobodni demokratski izbori za Evropski parlament, koji se redovno održavaju od 1979. godine, teško se uklapaju u ovu tehnokratsku viziju očeva osnivača EU. Postavimo li pak pitanje da li su građani učešćem na evropskim izborima uistinu izborili priliku da odlučuju ili makar da daju svoj sud o najosjetljivijim javnim politikama, odgovor će biti nesumnjivo odrečan. Isti odgovor dobijamo i na pitanje da li nezadovoljni birači na evropskim izborima imaju priliku da politički kazne prethodne vlasti zbog lošeg vođenja politike. Nadnacionalni upravljački okvir vremenom je sve više oblikovao politike od kojih zavise plate u javnom sektoru, kamate na stambene kredite, pristup stranih državljana nacionalnom tržištu rada, plate prosvetnih radnika i lekara, izgradnja puteva, škola, bolnica itd. Iako su ove politike neposredno pogađale živote svih Evropljana, one nisu zavisile od ishoda evropskih demokratskih izbora, iz prostog razloga što Evropski parlament nije birao evropsku vladu i nije mogao da utiče na pravac vođenja javnih politika. Umesto demokratske volje birača, ekonomsku i socijalnu sferu života Evropljana u presudnoj meri uredile su odluke nacionalnih vlada da stvore carinsku uniju, zajedničko tržište i monetarnu uniju. Pa ipak, odluke sa tako dalekosežnim posledicama bilo bi daleko teže doneti i sprovesti bez održavanja iluzije demokratskog učešća građana u procesu izgradnje Evrope. Zbog toga su sa svakim daljim ugovornim prenošenjem nadležnosti na evropski nivo jačala i formalna ovlašćenja Evropskog parlamenta.

U međuvremenu su i nacionalne demokratske utakmice sve više lišavane smisla. Političke partije levice i desnice u okviru država nastavile su da se nadmeću oko pitanja pravične preraspodele društvene dobiti, koje je proces integracija sve više izmeštao na evropski nivo, dok su pitanje svrishodnosti evropskih integracija ostavljale po strani. Na evropskom nivou pak političke partije uporno su se sukobljavale prvenstveno zbog pitanja za i protiv Evrope, ostavljajući klasične ideološke podele po strani. Evropski parlament, međutim, ostao je do danas formalno potpuno isključen iz odlučivanja o ustavnim reformama EU, budući da se to pitanje nalazi u isključivoj nadležnosti država članica. To znači da se opozicija daljem produblivanju integracije ispoljavala u Evropskom parlamentu, koji nema mandat da odlučuje o pitanjima ustavne, institucionalne i političke prirode EU. Istovremeno, protivljenje ukidanju funkcija države blagostanja nastavilo je da se odvija u okviru država, koje su stvaranjem zajedničkog tržišta i monetarne unije brigu o uređenju ekonomske i socijalne sfere prenele na evropske institucije.<sup>13</sup> Na taj način je definisanje sve

---

<sup>12</sup> Osnovna pretpostavka bila je da su problemi upravljanja postali toliko složeni da je na njih nemoguće efikasno odgovoriti ukoliko su odlučiocima ruke vezane jasnim ideološkim ciljevima za koje su na izborima tražili podršku birača.

<sup>13</sup> Peter Mair, *Ruling the void*, str. 109–118.

osetljivijih političkih ciljeva postepeno izolovano od izbornog takmičenja lidera i njihovih različitih shvatanja pravičnog uređenja odnosa države i društva, politike i tržišta, kolektivne i individualne autonomije.<sup>14</sup> Ishodi izbora na oba nivoa vlasti postajali su sve irelevantniji sa stanovišta rezultata koje sistem proizvodi. Sledstveno tome, građani su sve manje bili u stanju ne samo da utiču na donošenje odluka, već i da donosiocima odluka kontrolišu i ograničavaju. Naizgled paradoksalno, ispostavilo se da je paralelno sa jačanjem formalnih ovlašćenja Evropskog parlamenta demokratija u EU sve više slabila.

U predvečerje izbijanja krize javnih dugova u EU Sajmon Hiks (Simon Hix) došao je do zaključka da nepostojanje veze između iskazane želje birača na evropskim izborima i sadržaja evropskih politika predstavlja pretnju demokratiji i ključnu prepreku budućem stabilnom funkcionisanju evropskog upravljačkog sistema.<sup>15</sup> Problem je nastao nakon uspešnog ukidanja carinskih barijera, ostvarivanja zajedničkog tržišta i monetarne unije, kada su na red došla pitanja reforme postojećih ekonomskih i socijalnih politika. Za razliku od „efikasnih politika“, koje svim učesnicima donose dobit, odluke o daljoj regulaciji zajedničkog tržišta Hiks svrstava u „redistributivne politike“, budući da one stvaraju očigledne gubitnike i dobitnike među građanima.<sup>16</sup> Kada na političkoj agendi „redistributivne“ zamene „efikasne politike“, kompromis između svih zainteresovanih aktera o tome šta predstavlja opšti interes Evropljana postaje sve teže dostižan. Sledstveno tome, blokiranje procesa odlučivanja postaje sve učestalija pojava. Upravo se to dogodilo nakon što su države članice prihvatile zajedničku valutu, kada su pred evropske upravljačke elite građani postavili zahteve poput otvaranja novih radnih mesta i održavanja funkcija države blagostanja. Politizacija sistema odlučivanja EU, koja bi se u konstitutivnom periodu verovatno pokazala kontraproduktivnom, postaje sada, prema Heksu, uslov opstanka EU.<sup>17</sup>

Kako sprečiti da se nezadovoljstvo građana postojećim evropskim politikama ne okrene protiv Unije? Po uzoru na klasičan model partijske vladavine, Hiks rešenje zagonetke pronalazi u stvaranju pouzdanije veze između izbora lidera i javnih politika sa ishodom glasanja za Evropski parlament. Kako bi Komisija dobila neophodni demokratski legitimitet za definisanje ciljeva redistributivnih politika, neophodno je da njen budući predsednik sa svojom

<sup>14</sup> Richard Bellamy, „The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU“, *Global constitutionalism*, Cambridge University Press, Vol. 1, 2012, Fritz W. Scharpf, „Legitimacy in the multilevel European polity“, *European political science review*, European consortium for political research, 2009.

<sup>15</sup> Simon Hix, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.

<sup>16</sup> *Ibid.*, str. 90.

<sup>17</sup> „Ili će donosioci odluka prihvatiti da EU danas donosi suštinski političke odluke, koje ograničavaju demokratske izbore građana i stvaraju gubitnike i dobitnike, te će stoga dozvoliti politizaciju EU, ili će morati da prihvate da će EU postepeno nestajati kako se sve veći broj građana bude okretao protiv nje.“ *Ibid.*, str. 187.

konkretnom političkom vizijom zadobije poverenje većine birača na evropskim izborima. Gubitnici ovakvih izbora, svesni da se kao i u svim ostalim parlamentarnim demokratijama sledeći put mogu naći na pobedničkoj strani, smatra Hiks, biće spremni da se povinuju odlukama demokratski izabranih evropskih vlasti. Umesto prema Uniji kao celini, nezadovoljstvo poraženih okreneće se ka izbornim pobednicima i njihovim konkretnim politikama – što bi vremenom trebalo da proishodi izgradnjom „demokratskog identiteta EU“. <sup>18</sup> Međutim, poučen iskustvom odbijanja Ugovora o ustavu, Hiks je svestan da bi bilo isuviše teško demokratizovati EU kroz promenu osnivačkih ugovora i institucionalnog sistema. Štaviše, ovaj autor ne samo da smatra da bi potraga za novim ustavnim rešenjem bila rizična sa stanovišta političke pragme, već da bi bila i izlišna. Hiks je, naime, uveren da su uslovi za liderstvo, političke debate i političke odluke već obezbeđeni postojećim institucionalnim sistemom EU, koji su dosadašnje ugovorne reforme prilagodile potrebi većinskog odlučivanja. <sup>19</sup> Stoga on smatra da politizacija sistema odlučivanja zavisi samo od odluke političkih elita da građane kao posmatrače i učesnike uključe u oštre ideološke debate o ispravnosti pojedinih politika, koje se ionako već uveliko vode u institucijama EU.

Ideja prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo bez prethodne temeljne reforme osnivačkih ugovora izazvala je od samog početka oštru naučnu polemiku. Među kritikama koje su dovele u pitanje svrsishodnost Hiks-ovog predloga kao najubedljivija izdvajaju se dva stanovišta:

Prvo stanovište načelno osporava mogućnost demokratizacije sistema upravljanja u kome se „konstitucionalizacija ne shvata ozbiljno“. <sup>20</sup> Naime, klasični demokratski ustavi imaju osnovni zadatak da definišu sferu u koju politička vlast ne sme da prodre, ostavljajući joj pak dovoljno autonomije da u svim ostalim oblastima slobodno utvrđuje i sprovodi kolektivne društvene ciljeve. Nasuprot tome, evropski osnivački ugovori unapred definišu poželjne ciljeve konkretnih politika čime se prostor za delovanje političkih vlasti suštinski sužava. <sup>21</sup> U situaciji kada su konkretni ciljevi poljoprivredne, regionalne, saobraćajne ili monetarne politike unapred definisani ugovorima, odlukama Suda pravde ili sekundarnim pravnim aktima, političko takmičenje leve i desnice u tim oblastima na evropskom nivou postaje iluzorno. Kako bi partijske utakmice zadobile istinski demokratski smisao, neophodno je prethodno osloboditi prostor za političko

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 106–107.

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 182–183.

<sup>20</sup> Stefano Bartolini, „Taking ‘Constitutionalism’ and ‘Legitimacy’ seriously“, *European governance papers*, Discussion paper, No.1/2008.

<sup>21</sup> Razlog je naravno nespremnost nacionalnih vlada, koje zaključivanje osnivačkih ugovora i dalje u potpunosti drže u svojim rukama, da nekoj budućoj demokratski izabranoj evropskoj vlasti prepuste odlučivanje o osetljivim političkim, ekonomskim i socijalnim pitanjima.

odlučivanje, koji danas zauzimaju ugovorni ciljevi konkretnih politika. Drugim rečima, nužna pretpostavka autentično demokratske politike na evropskom nivou jeste „dekonstitucionalizacija“ sadašnjih ugovora i donošenje klasičnog demokratskog ustava za Evropu. U suprotnom, prenošenje partijske vladavine na evropski nivo u sadašnjim okolnostima moglo bi se pokazati kontraproduktivno iz najmanje dva razloga. Prvo, otvoreno demokratsko nadmetanje za predsednika Komisije, osuđenog da sprovodi unapred definisane političke ciljeve, samo će dodatno zamagliti pitanje demokratske odgovornosti glavnih donosilaca odluka u EU. Drugo, demokratski izabrane, ali strukturno nemoćne da odgovore na zahteve birača, evropske institucije bi najverovatnije na sebe navukle sav bes i nezadovoljstvo građana. Time bi i sprovođenje evropskih politika, a samim tim i stabilnost EU bili dovedeni u pitanje.

Drugo stanovište ukazuje na iluzornost prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo u situaciji kada taj model više ne garantuje političku predstavljnost građana ni na nivou nacionalnih država.<sup>22</sup> Naime, empirijska politološka istraživanja učešća birača na izborima, postojanosti njihove izborne volje, lojalnosti i udela partijskog članstva u ukupnom broju stanovnika ukazuju na to da su se zapadnoevropske partije svesno odrekle svoje predstavničke funkcije zarad efikasnog ostvarivanja upravljačkih zadataka.<sup>23</sup> Političari su odustali od svoje osnovne uloge da održavaju sponu između društvenih aktera, poput sindikata, predstavnika biznisa ili crkve, sa državom.<sup>24</sup> Kao posledica, došlo je do udaljavanja političara od birača, sa jedne strane, i do ukidanja ideoloških razlika između partija, sa druge. Jasno izdiferencirani programi i preferencije glasača, kao nužan preduslov ostvarivanja partijske vladavine, postali su vremenom prepreka efikasnom upravljanju. U današnjem globalizovanom svetu ispostavlja se kao nerealan zahtev da vlade donose konkretne politike u skladu sa unapred definisanom i jasnom političkom vizijom koju su u izbornoj trci ponudili glasačima. Utoliko su i nacionalni parlamenti u stvarnosti lišeni svoje predstavničke funkcije.

Posmatrano iz ovog ugla, zbog oslobođenosti Evropskog parlamenta od obaveze da bira evropsku vladu stvorena je prilika da to nadnacionalno predstavničko telo u većoj meri nego što je to slučaj sa nacionalnim parlamentima odslikava raznovrsnost želja i interesa evropskih birača. Upravo zbog izolovanosti evropske partijske politike od upravljačkog procesa, Komisija, za razliku od nacionalnih vlada, nema mogućnost da kontroliše vladajuću većinu. To otvara prostor da se u Evropskom parlamentu nađu istinski zastupnici raznovrsnih interesa izrazito heterogenog evropskog društva. U epohi iščezavanja klasičnog

---

<sup>22</sup> Peter Mair and Jacques Thomassen, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, January 2010, 17: 1, str. 20–35.

<sup>23</sup> Peter Mair, *Ruling the void*, str. 17–44.

<sup>24</sup> Partijsko delovanje premešteno je tako u potpunosti iz sfere građanskog društva u sferu upravljanja i države.



koncepta partijske vladavine, najviše što se može očekivati jeste da, slično vremenu prosvćenih apsolutističkih monarhija, dođe do razdvajanja onih koji su predstavljeni (građani) od onih koji ih nekome predstavljaju (parlament) i onoga kome se predstavlja (monarh, evropska upravljačka elita).<sup>25</sup> Ukoliko bi u EU bila ostvarena Hiksova zamisao, razdvojenost između građana, onih koji ih predstavljaju i onih koji odlučuju bila bi trajno izgubljena. Evropski parlament, poput nacionalnih parlamenata, utopio bi se u depolitizovani upravljački sistem. Time bi bila protraćena i ova nenadana prilika za uspostavljanjem sadržajnije veze između evropskih partija i evropskog društva.

Odluka da se rezultati evropskih izbora 2014. godine dovedu u neposrednu vezu sa izborom Komisije u jeku krize Evropske unije stvorila je uslove da se u empirijskoj stvarnosti proveri utemeljenost kako Hiksovog predloga tako i njegovih kritika.

## EVROPSKI IZBORI U EPOHI KRIZE – NADNACIONALNA POLITIČKA UTAKMICA SA UNAPRED ODREĐENIM ISHODOM

Eskalacija krize Evrozone 2009. godine postavila je pitanje pravične preraspodele društvene dobiti na sam vrh političke agende. Hiksova pretpostavka da je integracija zauvek napustila fazu kada je bilo moguće donositi odluke konsenzusom svih zainteresovanih aktera dobila je tako svoju nedvosmislenu potvrdu. Pokazalo se zaista da je nepovratno prošlo vreme „efikasnih politika“ i da sa stvaranjem monetarne unije „redistributivne politike“ dolaze u prvi plan. Odluka o tome da li je ključ za prevazilaženje krize dalja liberalizacija tržišta ili njegova veća regulacija nužno stvara političke gubitnike i dobitnike, ne samo među različitim društvenim slojevima već i među čitavim narodima. Kada je pak kriza nametnula potrebu hitnog donošenja tako dalekosežne političke odluke, na videlo su izbili svi nedostaci starog konsenzualnog načina odlučivanja, koji je decenijama uspešno mirio zahteve nacionalnih vlada, evropskih tehnokrata i interesnih grupa. Za razliku od odluke o stvaranju carinske unije ili zajedničkog tržišta, odluku o pravičnoj preraspodeli troškova krize u okviru izrazito heterogenog društva kakvo je evropsko nije moguće doneti konsenzusom. Utoliko se ispostavlja da je Hiks bio u pravu kada je tvrdio da zadržavanje Moneovog depolitizovanog sistema upravljanja u novim okolnostima nužno vodi u paralizu i ugrožava jedinstvo EU.

Kriza je, dakle, nesumnjivo potvrdila Hiksovu dijagnozu bolesti koja je zahvatila upravljački sistem EU. Da li to, međutim, znači da su dopuštanjem otvorene demokratske utakmice lidera i njihovih programa na izborima za Evropski parlament iz 2014. godine upravljačke elite odlučile da primene i Hiksovu terapiju?

---

<sup>25</sup> Peter Mair and Jacques Thomassen, *Political representation and government in the European Union*, str. 31.

Da li su ti izbori zaista pružili priliku da se prednosti i nedostaci predloga o politizaciji sistema odlučivanja EU ispitaju u empirijskoj stvarnosti?

Na prvi pogled može izgledati da je odgovor potvrđan. Sve partije su pre izbora istakle svog kandidata za predsednika Evropske komisije. U nekoliko navrata tokom izborne kampanje održani su televizijski predsednički dueli na kojima su Aleksis Cipras (Alexis Tsipras), kandidat radikalne levice, Žan Klod Junker (Jean Claude Juncker), kandidat Evropske narodne partije, Gaj Ferhofštad (Guy Verhofstadt), kandidat Saveza liberala i demokrata za Evropu, Martin Šulc (Martin Schulz), kandidat Progresivnog saveza socijalista i demokrata, i Skaj Keler (Ska Keller), kandidatkinja Zelenih, izlagali svoje programe, ukrštali stavove i borili se za podršku birača. Evropski izbori po prvi put su zaista ličili na nacionalna demokratska takmičenja gde birači na osnovu ideologije, harizme i ubedljivosti kandidata biraju svoje buduće lidere. Štaviše, sve političke partije koje su učestvovala na izborima postigle su dogovor da neće prihvatiti predlog Evropskog saveta za predsednika Komisije koji ne bi uvažio iskazanu volju birača. Time je nesumnjivo uspostavljena pouzdanija veza između rezultata glasanja evropskih birača i izbora za predsednika Komisije.

Pa ipak, zaključiti iz prethodnog da je Hiksova ideja sprovedena u praksi i da je time učinjen prvi korak na putu stvaranja „demokratskog identiteta“ EU značilo bi suštinsko nerazumevanje prirode preobražaja kroz koji danas prolazi EU. Naime, odluka o najboljem načinu prevazilaženja krize nije doneta nakon, već pre evropskih izbora, i to na način koji je upravo suprotan logici Hiksovog predloga: potpunim isključivanjem građana iz političkog procesa. Svi dosadašnji pokušaji da se antikrizna politika promeni glasanjem birača na izborima u državama članicama ili kroz masovne ulične proteste i štrajkove sindikata pokazali su se kao neuspešni. Problem blokade upravljačkog sistema, koji je Hiks tačno detektovao, prevaziđen je faktičkim žrtvovanjem nacionalnih demokratija i centralizacijom moći u rukama ekonomski i politički najjače države članice EU.<sup>26</sup> Umesto Evropskog parlamenta, nacionalni parlamenti država poverilaca počeli su da zadaju ciljeve parlamentima država dužnika.<sup>27</sup> Evropski savet postaje mesto gde šefovi država i vlada kroz učestale susrete odlučuju o najosetljivijim pitanjima fiskalne i socijalne politike: visinama plata u javnom sektoru, starosnoj granici odlaska u penziju, liberalizaciji tržišta rada, privatizaciji državnih preduzeća itd. Sve ostale institucije EU, Komisija, Parlament pa čak i Savet, ostaju u drugom planu.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Ulrich Bek, *Nemačka Evropa*, Univerzitet Megatrend, 2013.

<sup>27</sup> Neki autori su čak primetili da se na taj način uticaj nekih nacionalnih parlamenata proširio izvan nacionalnih okvira na uštrb potpunog marginalizovanja uticaja drugih parlamenata u okviru sopstvenih država. Arthur Benz, *An asymmetric two-level game. Parliaments in the Euro crisis*, u: Ben Crum and John Erik Fossum (eds.) *Practices of inter-parliamentary coordination*, ECPR Press, Colchester, 2013.

<sup>28</sup> Mark Dawson and Floris Witte, „Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis“, *Modern Law Review*. Sep. 2013, Vol. 76 Issue 5, str. 817–844.

U suštinskoj suprotnosti sa Hiksovim predlogom politizacije sistema odlučivanja EU, kriza je dovela do trijumfa tehnokratskog pogleda na svet prema kome istinski dijalog o opštem interesu građana može da se započne tek iza zatvorenih vrata.<sup>29</sup> Osnovni pristup bio je da se redistributivne politike prikažu kao efikasne, uprkos očiglednoj šteti koju su donosile određenim socioklasnim i nacionalnim interesima. O tome najbolje svedoči donošenje ključnih antikriznih odluka, paketa od šest mera za efikasnije ekonomsko upravljanje Unijom („Six-Pack regulations“) u novembru 2011. godine<sup>30</sup> i Ugovora o stabilnosti u martu 2012. godine<sup>31</sup>. Stupanje na snagu ovih akata znači ustavno predupređivanje bilo kakve mogućnosti uspostavljanja kontrole nekih budućih demokratski izabranih vlasti nad tržištima.<sup>32</sup> Evropska društva, trajno lišena pomoći i zaštite kako nacionalnih tako i evropskih vlasti, gurnuta su u suštinski neravnopravnu tržišnu utakmicu sa lako predvidljivim ishodom. Osnovni ciljevi svake buduće fiskalne i socijalne politike, na evropskom i na nacionalnom nivou, unapred su definisani i trajno zaštićeni od želja birača. Time je ionako suženi prostor za političko takmičenje normativnih projekata praktično u potpunosti izbrisan.

Ovu tvrdnju nije teško ilustrovati. Dovoljno je zamisliti hipotetičku situaciju da je koalicija stranaka radikalne levice pobedila na evropskim izborima 2014. godine osvojivši većinu mesta u parlamentu. Da li bi u tom slučaju Aleksis Cipras kao novi predsednik Evropske komisije uistinu dobio priliku da sprovodi politiku evropskog Nju dila za koji je tražio podršku građana? Da li bi u slučaju pobede levice bilo moguće ponovo uspostaviti kontrolu politike nad tržištem i na evropskom nivou povratiti izgubljene funkcije države blagostanja koje države više ne mogu da ostvaruju? Da li bi bilo moguće današnju politiku štednje zameniti politikom velikog ulaganja u nove infrastrukturne projekte, nauku i tehnološki razvoj na evropskom nivou? Čak i ako ne uzmemo u obzir to da Evropski savet gotovo izvesno ne bi poverio mandat za formiranje Komisije takvoj političkoj opciji, odgovor na prethodna pitanja ostaje nedvosmisleno negativan. Ciprasovu politiku ne bi bilo moguće sprovesti na evropskom nivou bez suštinske promene u delovanju Evropske centralne banke, koju su pak osnivački

---

<sup>29</sup> Hauke Brunkhorst, „The beheading of the legislative power“, u: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

<sup>30</sup> Council Directive 2011/85/EU, Regulation (EU) No 1173/2011, Regulation (EU) No 1174/2011, Regulation (EU) No 1175/2011, Regulation (EU) No 1176/2011, Regulation (EU) No 1177/2011.

<sup>31</sup> Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union Art. 3.2.

<sup>32</sup> Bojan Kovačević, „Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2103.

ugovori učinili nezavisnom ne samo od Parlamenta već i od volje država članica.<sup>33</sup> Takođe, najveći deo sredstava iz evropskog budžeta koji odlazi na poljoprivrednu i regionalnu politiku raspodeljuje se prema unapred utvrđenim nacionalnim kvotama. To znači da je bez saglasnosti vlada svih država članica nemoguće preusmeriti ta sredstva za ostvarivanje svrsishodnijih ciljeva kao što je podsticanje zapošljavanja u Evropi kroz nova ulaganja u infrastrukturu ili nauku. Konačno, ostvarivanje izbornog programa radikalne levice ne bi bilo moguće ni zbog prethodno utvrđenog dogovora država o maksimalnoj visini evropskog budžeta od 1,25% od ukupnog BDP-a na teritoriji EU. Ovu „ludačku košulju“, čije je navlčenje na evropski projekat svojevremeno isposlovala Velika Britanija, takođe ne bi bilo moguće skinuti bez saglasnosti svake od država članica.

Donošenjem Ugovora o stabilnosti, vrata za promenu politike u okviru postojećeg sistema ostavljena su zaključana. Ovim ugovorom nisu stvoreni uslovi za autonomno delovanje nadnacionalnih institucija u oblasti fiskalne i socijalne politike. Nisu ostvarena nadanja nekih posmatrača da će kriza pretvoriti Komisiju u evropsku vladu koja bi u skladu sa demokratskom voljom Evropljana iskazanom na izborima za Evropski parlament mogla da uređuje najosetljivije oblasti života građana.<sup>34</sup> Istovremeno, državama, koje prema osnivačkim ugovorima imaju isključivu nadležnost u oblastima fiskalne i socijalne politike, faktički su oduzeti neophodni makroekonomski instrumenti za preraspodelu društvenog bogatstva.<sup>35</sup> Ideja prema kojoj je kriza EU tehničko pitanje pronalaska najbezbolnijeg načina izlaska u susret zahtevima slobodnog tržišta, te da su eksperti i izvršne vlasti jedini pozvani da je rešavaju, odnela je za sada ubedljivu pobedu.<sup>36</sup> Nadmetanje te ideje sa ostalim političkim projektima nije se pak odvijalo u okviru evropskih izbora 2014. godine. Pobeda pogleda na svet koji odgovara interesima nekih evropskih naroda i socioekonomskih grupa i direktno šteti interesima drugih ostvarena je kroz zakulisni proces ucenjivanja, pretnji, naređivanja i povinovanja.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Christopher Lord, „On the parliamentary control of a reformed monetary union“, u: John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

<sup>34</sup> Dušan Sidžanski, „Le traite de Lisbonne sur la voie fédéraliste?“, *L'Europe en formation*, Centre international de formation européenne, No. 362, Décembre 2011.

<sup>35</sup> Fritz W. Scharpf, „Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis“, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper* (12) 6, 2012.

<sup>36</sup> John Erik Fossum, *The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union*, str. 651.

<sup>37</sup> Slobodan Samardžić, „Predgovor: Evropska unija u lavirintu krize“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2103.

To znači da su najdemokratskiji evropski izbori došli u momentu kada je njihov stvarni pobednik bio izvesniji nego ikada do tada. Bez prethodne temeljne promene osnivačkih ugovora, ko god da je pobedio na izborima 2014. godine ne bi mogao da promeni postojeću politiku uspostavljanja fiskalne discipline u EU. Kritika Hiksovog predloga politizacije EU, koja je ukazivala na iluzornost političkog takmičenja u situaciji kada su ishodi već unapred definisani ugovorima, dobila je time svoju punu potvrdu. Od izbijanja krize, uloga Komisije svela se na davanje uputstava državama o ispravnom načinu vođenja makroekonomskih politika u skladu sa političkom vizijom otelotvorenom u Ugovoru o stabilnosti. Komisija je takođe dobila veće nadležnosti za kontrolisanje i sankcionisanje neposlušnih država. U tom pogledu ništa se suštinski neće promeniti sada kada je izbor za predsednika Komisije doveden u zavisnost od volje birača na evropskim izborima.

Jedina promena koja se može očekivati jeste dodatno dalje zamaglivanje političke odgovornosti za politike koje neposredno pogađaju živote građana. Sa eskalacijom krize kod građana prezaduženih zemalja sazrela je svest da odluke o njihovim životima nameće neko spolja. Stoga su na prvo mesto njihovih zahteva, pored vraćanja socijalne pravde, došli vraćanje nacionalne demokratije i suverenosti.<sup>38</sup> Ovi izbori su organizovani sa namerom da se povrati iluzija da su Španci, Portugalci, Grci ili Slovenci kao građani EU u stvari kreatori politika koje za posledice imaju otpuštanje, smanjivanje plata profesorima i lekarima, privatizaciju javnih preduzeća, smanjivanje socijalnih usluga i slično. Logika je jednostavna: ukoliko se demokratija zaista preselila na evropski nivo, građani će se lakše pomiriti sa daljim urušavanjem ustanova nacionalne ustavne demokratije. Prevareni zavodljivom slikom o premeštanju predstavničke demokratije na evropski nivo, građani bi trebalo da se odreknu nacionalnih orijentira svog političkog delovanja. Time bi i demokratske ustanove država članica ostale bez svog poslednjeg čuvara. Stanje demokratije u EU našlo bi se na najnižoj tački od početka procesa integracije.

Evropski izbori iz 2014. godine takođe su pokazali opravdanost stanovišta koje ukazuje na iluzornost prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo, u situaciji kada je partijama onemogućeno da istovremeno ostvaruju dve svoje osnovne funkcije, upravljačku i predstavničku. Sa izbijanjem krize Evrozone pokazalo se da je demokratski iskazana želja za promenom politike u okviru država članica postala otvorena pretnja poretku. O tome najbolje svedoče izbori u državama članicama koji su održani od izbijanja krize. Socijalistička partija Fransoa Olanda (Francois Hollande), odmah nakon izborne pobe bila je primorana da se do kraja odrekne svoje predstavljačke uloge zarad upravljačke. To je bilo utoliko očiglednije što je kriza na francusku političku pozornicu vratila davno zaboravljene ideološke sporove između leve i desnice koje su oštro podelile građane. Da je novi francuski predsednik zaista pokušao

---

<sup>38</sup> Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, str. 89106.

da sprovede svoja predizborna obećanja, morao bi da odbije sprovođenje anti-kriznih mera ugrađenih u Ugovor o stabilnosti. U tom slučaju, međutim, podnošljivo funkcionisanje čitave Unije bilo bi ugroženo. Svest o tako velikoj ceni pridržavanja predizbornih obećanja učinila je da se Oland ubrzo nakon izbora u potpunosti prikloni upravljačkoj sferi, izneverivši nadanja onih društvenih slojeva koji su ga na vlast doveli.

U takvoj situaciji, održavanje evropskih izbora koji treba da odluče o budućoj Komisiji i njenoj politici označili su da je Parlament izgubio luksuz vršenja svoje predstavničke funkcije nezavisno od upravljačkog procesa. Svesni toga, birači su umesto različitih ideoloških alternativa o vođenju konkretnih politika birali između sistemskih partija i onih koji se otvoreno zalažu ili za raspad Unije ili za njen radikalni preobražaj.<sup>39</sup> Ispostavilo se kao iluzorno Hиковo nadanje da, u slučaju prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo, birači se više neće opredeljavati za i protiv EU, već da će iznositi svoj sud o konkretnim politikama. Odluke evropske upravljačke elite koje su prethodile izborima u toj meri su suzile prostor da su antisistemske postale čak i partije koje se zalažu za novi evropski društveni ugovor, koji bi građanima garantovao socijalna prava, kao i one partije koje se zalažu za poštovanje nacionalnih ustava i osnivačkih ugovora. Očuvanje predstavljačke funkcije ovih partija, omogućeno je time što su sistemske partije, Evropska narodna partija i Progresivni savez socijalista i demokrata, izbrisavši čak i one minimalne ideološke razlike koje su ispoljile u kampanji, uspele da osvoje većinu mesta u Parlamentu. U slučaju da je na izborima kojim slučajem pobedila Evropska ujedinjena levica, rezultat bi mogao biti ili izneveravanje volje građana ili kolaps postojećeg upravljačkog sistema EU.

Iz prethodnog sledi da poslednji izbori nisu dali doprinos evropskoj demokratiji. Ostaje još da se ispita da li je ishod ovih izbora Uniju učinio stabilnijom.

## ISHOD PRVOG EVROPSKOG DEMOKRATSKOG NADMETANJA LIDERA I PROGRAMA – STABILNIJA EU ILI KORAK DALJE KA DEZINTEGRACIJI ?

Uoči održavanja evropskih izbora 2014. godine dobar broj objektivnih posmatrača najavio je uspeh evroskeptičnih partija.<sup>40</sup> Ispostavilo se, ipak, da je strah da bi evroskeptične partije mogle da dobiju toliku podršku birača da parališu

---

<sup>39</sup> Mark Leonard and José Ignacio Torreblanca, „The eurosceptic surge and how to respond to it“, European council on foreign relations, /www.ecfr.eu/page/-/EC-FR98\_EUROSCEPTIC\_BRIEF\_AW\_%284%29.pdf.

<sup>40</sup> Neki su išli čak toliko daleko da su strahovali od nastanka evropske verzije „Partije čajanke“ (Tee Party), koja bi zbog proširenih ovlašćenja Parlamenta bila u stanju da blokira izbor predsednika Komisije, onemogućujući donošenje većine evropskih zakona,

sistem odlučivanja EU i tako ostvare svoj proklamovani cilj uništenja EU iznutra, bio preteran. Sistemske partije, koje se zalažu za očuvanje EU u njenom današnjem obliku, Evropska narodna partija i Progresivni savez socijalista i demokrata osvojile su zajedno 54,86 % glasova. Odsustvo jasnih ideoloških razlika između ove dve opcije olakšalo je stvaranje velike koalicije i omogućilo izbor predsednika Komisije spremnog da nastavi sa sprovođenjem dosadašnje anti-krizne politike. Ukoliko bi u EU parlamentarna većina zaista diktirala pravac vođenja politika kao što je u to u nacionalnim predstavničkim demokratijama, ovakav ishod garantovao bi stabilno funkcionisanje upravljačkog sistema u narednom periodu. To, međutim, nije slučaj.

Iako evroskeptične partije nisu dobile većinu u Evropskom parlamentu, neke od njih odnele su iznenađujuće pobjede u okviru svojih država: Nacionalni front, Mari Le Pen (Marie Le Pen) u Francuskoj sa čak 24, 86% glasova, Danska narodna partija sa 26,6% glasova u Danskoj, Siriza u Grčkoj sa 26,6% glasova i Partija za nezavisnost Velike Britanije 28% glasova. Ono što povezuje ove partije, koje inače stoje na suštinski različitim ideološkim pozicijama, jeste njihovo oštro protivljenje postojećem konceptu evropskih integracija. Ukoliko se ima na umu da u Evropskoj uniji nacionalne vlade, a ne Evropski parlament, i dalje donose najznačajnije političke odluke, onda postaje jasno na koji način pobjeda otvoreno evroskeptičnih partija u nacionalnim okvirima može dovesti u pitanje stabilno funkcionisanje EU. Naime, u situaciji kada je većina birača na izborima za evropski Parlament u recesijom pogođenoj Francuskoj ili prezaduženoj Grčkoj izrazila svoje protivljenje dosadašnjem načinu suočavanja sa krizom, partijama na vlasti u tim zemljama postaće daleko teže da sa svojim evropskim partnerima postignu kompromis o daljim antikriznim merama.<sup>41</sup> To znači da će sistemskim partijama nakon evropskih izbora biti daleko teže da, u skladu sa političkom vizijom otelotvorenom u Ugovoru o stabilnosti, dalje produbljuju proces integracija.<sup>42</sup> Buđenje demokratske javnosti

---

spreči potpisivanje međunarodnih ugovora i ne dozvoli usvajanje evropskog godišnjeg budžeta. Gideon Rachman, „Watch out for the rise of a European Tea Party“, *Financial Times*, 21 October 2013, dostupno na: [//www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0).

<sup>41</sup> Iako nisu pobedile na izborima za Parlament, evroskeptične partije su uspele da u pojedinim državama članicama oblikuju javni diskurs koji poistovećuje Uniju sa gubitkom demokratije, povećanjem nezaposlenosti, nekontrolisanim prilivom stranih radnika ili gubljenjem socijalnih prava. Mark Leonard and José Ignacio Torreblanca („The eurosceptic surge and how to respond to it“).

<sup>42</sup> Nedavna odluka francuskog predsednika Olanda da protivno dogovorenim evropskim pravilima za uspostavljanje fiskalne discipline produži period za smanjenje budžetskog deficita, kao i momentalna reakcija nemačke kancelarke, predstavljaju slikovitu potvrdu ove teze. [//uk.news.yahoo.com/german-leader-warns-france-over-084315615.html#lAzuPFb](http://uk.news.yahoo.com/german-leader-warns-france-over-084315615.html#lAzuPFb).

u državama članicama zasigurno ne ide u korist ni realizaciji zakulisno ispregovanih međunarodnih ugovora sa dalekosežnim posledicama, poput onog o uspostavljanju transatlantskog zajedničkog tržišta između EU i SAD. Potpisivanjem i ratifikacijom ovog ugovora bila bi ukinuta čak i najmanja mogućnost promene smera fiskalne i socijalne politike u budućnosti. Sudeći prema dosadašnjem iskustvu, reakcija evropskih upravljačkih elita na rast evroskepticizma u javnim mnjenjima država članica biće još agresivniji preobražaj Mone metoda u „Merkel metod“ integracije.<sup>43</sup> Može se očekivati da će rast političkog interesovanja građana za evropske politike kao posledicu imati dalje prenošenje procesa odlučivanja u Evropski savet, gde šefovi država i vlada iza zatvorenih vrata oblikuju najosetljivije sfere javnih politika. Još veća centralizacija moći u rukama jedne države članice sasvim sigurno neće doprineti jačanju demokratije u EU.

Konačno, treba odgovoriti na pitanje da li će novi demokratski legitimitet Evropske komisije, zadužene za sprovođenje u delo dogovora postignutih daleko od očiju demokratske javnosti, doprineti stabilizaciji upravljačkog sistema EU. U dosadašnjem toku suočavanja sa krizom, upravljačkom sistemu EU je stabilnost pružalo to što su građani krivca za naglo pogoršane uslove života tražili na pogrešnom mestu. Razočarani i besni, Grci, Španci, Italijani, Portugalci su nezadovoljstvo usmerili ka svojim nacionalnim političarima, iako su ti političari još odavno nekom drugom prepustili odlučivanje o najvažnijim pitanjima za njihova društva. Time je stvarni tumač slike sveta prema kojoj se oblikuje socijalna i ekonomska sfera života Evropljana ostao oslobođen kontrole i odgovornosti. Novi način izbora predsednika zasigurno neće promeniti ništa suštinski u tom pogledu – građani će krivca i dalje tražiti na pogrešnom mestu. Pa ipak, otvoreniji i demokratskiji način izbora predsednika Komisije mogao bi imati za posledicu preusmeravanje nezadovoljstva građana od jednog pogrešnog centra ka drugom, što se može ispostaviti daleko opasnije po stabilnost sistema. Ukoliko se, naime, ispostavi da postojeća antikrizna politika štednje vodi daljem rastu nezaposlenosti i opadanju životnog standarda, građani bi u demokratski izabranom predsedniku Evropske komisije lako mogli pronaći najvećeg krivca. Novi predsednik Komisije u suštini nije taj koji ima mogućnost da na osnovu podrške birača samostalno kreira politiku. Međutim, njegov samouvereni lik koji u javnim televizijskim debatama obećava brz i relativno bezbolan izlazak iz krize, građanima se nesumnjivo urezao u svest daleko više nego svi dosadašnji predsednici Komisije. Nezadovoljstvo zbog eventualnog neuspeha buduće Komisije da povрати socijalnu i ekonomsku stabilnost gotovo izvesno će ići u prilog ubrzanom rastu nezadovoljstva Unijom kao celinom. Takav razvoj dao bi vetar u leđa evroskeptičnim strankama na budućim nacionalnim izborima. Na talasu nezadovoljstva rezultatima demokratski izabrane

---

<sup>43</sup> John Erik Fossum, *The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union*, str. 652.



evropske vlasti partije koje se zalažu za izlazak iz EU ili pak za njen temeljni preobražaj mogle bi doći na vlast u okviru država članica.<sup>44</sup>

Iako su dopustile velik stepen konstitucionalizacije evropskih ugovora, države se nikad nisu formalno odrekle mogućnosti da donesu suverenu odluku o izlasku iz Unije ili odbijanju sprovođenja ranije utvrđenih evropskih pravila. Imajući tu činjenicu na umu, jasno je u kojoj bi meri jedinstvo Evropske unije bilo ugroženo ukoliko bi nakon pobeđe Sirize na poslednjim izborima u Grčkoj, održanim januara 2015. godine, partije poput Podemos u Španiji ili Nacionalnog fronta u Francuskoj uspele da osvoje vlast na nekim od narednih izbora u svojim zemljama. Čak i ako ta pobeđa izostane, rast popularnosti evroskeptične političke opcije učiniće mejnstrim partije još obazrivijim i nespremnijim da dalje produbljuju evropsku integraciju. Rečju, izbori za Evropski parlament 2014. godine mogli bi za nenameravanu posledicu imati dodatnu destabilizaciju upravljačkog sistema Evropske unije.

## ZAKLJUČAK

U svom klasičnom delu *Duhovno-povesni položaj današnjeg parlamentarizma* Karl Šmit došao je do zaključka da „parlamentarizam danas postoji kao metod vladanja i politički sistem. On je koristan kao i sve što postoji i podnošljivo funkcioniše, ni više ni manje.“<sup>45</sup> Razumljivo je što je ovakav zaključak bio oštro kritikovan u vremenu velikih ideoloških previranja između dva svetska rata, kada se Šmitova razorna kritika parlamentarizma mogla razumeti kao teorijska dobrodošlica nacionalnom diktatoru koji bi vladao u čvrstom savezu sa crkvom.<sup>46</sup> Šmitov duboki uvid dobiće punu potvrdu tek sa okončanjem hladnog rata kada je, paradoksalno, parlamentarizam odneo ubedljivu pobeđu nad diktaturom proletarijata kao poslednjim od svojih velikih istorijskih suparnika. Empirijska politikološka istraživanja funkcionisanja predstavničke demokratije u zapadnoevropskim državama u poslednjim decenijama ubedljivo svedoče o tome da su se političke partije odrekle svoje osnovne uloge uspostavljanja veze između društva i države, te da su stoga i parlamenti svedeni na puki „metod vladanja i deo političkog sistema“. Najviše što se još uvek može očekivati od parlamenata i političkih partija jeste da omoguće nesmetano kolektivno donošenje

---

<sup>44</sup> U tom smislu, pobeđa koalicije radikalne levice Siriza na poslednjim parlamentarnim izborima u Grčkoj, održanim 25. januara 2015, mogla bi predstavljati samo uvod u velike potrese koji će u narednom periodu pogoditi etablirane političke elite u okviru država članica.

<sup>45</sup> Karl Šmit, „Duhovno-povesni položaj današnjeg parlamentarizma“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

<sup>46</sup> Rihard Toma, „O ideologiji parlamentarizma i diktature“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

odluka i tako obezbede podnošljivo funkcionisanje sistema. Najbolju ilustraciju ove teze predstavlja Grčki parlament dok usvajanjem antikriznih mera na zahtev trojke održava upravljački sistem u životu, dok ispred zgrade parlamenta okupljeni demonstranti uz podršku čitavog društva glasaju dizanjem ruke za odbacivanje postojećeg socio-ekonomskog modela.<sup>47</sup>

Podnošljivo funkcionisanje država u današnjem svetu, u kojem se još uvek ne nazire realna funkcionalna alternativa modelu predstavničke demokratije, ne bi bilo moguće bez parlamenata. Iako više ne predstavljaju sponu sa društvom, partije i dalje regrutuju političke lidere i zapošljavaju javne službenike, formiraju vladu i održavaju stabilnu parlamentarnu većinu.<sup>48</sup> U ovom radu, međutim, postavili smo pitanje kakva je svrha postojanja parlamenta, političkih partija i izbora u nedovršenoj političkoj zajednici kakva je današnja Evropska unija. Utvrdili smo da je jačanje formalnih ovlašćenja Evropskog parlamenta koincidiralo sa sve većim izolovanjem upravljačkog procesa od zahteva birača na nacionalnom i evropskom nivou. Sa jačanjem Parlamenta bilo je sve manje demokratije u Evropskoj uniji. Međutim, razliku između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenta ne bi trebalo tražiti u stepenu demokratije koji ova predstavnička tela garantuju. Iluzija da birači putem evropskih ili nacionalnih parlamentarnih izbora mogu da dovedu do političke promene sasvim je ogoljena nakon eskalacije krize 2009. godine. Ono pak u čemu se Evropski parlament suštinski razlikuje od nacionalnih jeste njegova uloga u obezbeđivanju stabilnosti upravljačkog sistema. Naime, donošenje najznačajnijih kolektivno obavezujućih odluka, izbor lidera i javnih politika, u Evropskoj uniji moguće je i bez Parlamenta. Uloga Parlamenta je od početka bila svedena samo na stvaranje iluzije da građani učestvuju u ostvarenju evropskog projekta. Jačanje formalnih ovlašćenja nadnacionalnog predstavničkog tela u stopu je pratilo sve tvrdoglavije odbijanje građana da na evropskim izborima učestvuju. Uprkos tome, sve dok je sistem zadovoljavao zahteve svih svojih korisnika isprazna slika slobodnih izbora mogla je poslužiti kao dodatni izvor stabilnosti sistema. Evropski izbori 2014. godine, na kojima su građani odlučivali o budućem predsedniku Komisije, imali su upravo zadatak da povrate iluziju da su Evropljani sami kreatori politika koje pogađaju njihove živote. Kao i u svim prethodnim slučajevima, najvažnije političke odluke donete su pre izbora bez učešća Parlamenta. Razlika je pak u tome što se izbori 2014. godine, zamišljeni kao novi demokratski ukras EU, mogu pretvoriti u novu nenadanu pretnju evropskom projektu.

Kriza je pokazala da Evropskoj uniji u njenom današnjem obliku Parlament uopšte nije ni potreban. Štaviše, politizacija evropskih izbora može se ispostaviti kao dodatno opterećenje sa stanovišta predvidljivog funkcionisanja upravljačkog sistema. Temeljnou reformom osnivačkih ugovora, kojom bi se

---

<sup>47</sup> Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, str. 155–175.

<sup>48</sup> Peter Mair, *Ruling the void*, str. 96.

stvorila dovoljna autonomija demokratski izabranoj evropskoj vlasti za donošenje odluka u najosetljivijim oblastima fiskalne i socijalne politike, zasigurno ne bi bio oživljen ideal demokratske partijske vladavine. Odlučivanje u skladu sa jasnom ideološkom vizijom kojoj su birači dali podršku na izborima danas je isuviše teško pomiriti sa zahtevom za efiksnim upravljanjem – to važi kako za nacionalni tako i za evropski nivo vlasti. Ono što bi pak dekonstitucionalizacija evropskih političkih ciljeva donela jeste lakše utvrđivanje političke odgovornosti za sudbinu zajednice. Parlament koji bi uistinu birao evropsku vladu, sposobnu da odlučuje o tome šta predstavlja opšti interes Evropljana, ne bi više predstavljao izlišni demokratski ukras. Samo takav Parlament mogao bi postati pouzdani instrument donošenja kolektivno obavezujućih odluka i garant stabilnosti sistema.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Anderson Perry, *The new old world*, Verso, London, New York, 2009.
- [2] Bartolini Stefano, „Taking ‘Constitutionalism’ and ‘Legitimacy’ seriously“, *European governance papers*, No.1/2008, Discussion paper.
- [3] Bek Ulrich, *Nemačka Evropa*, Univerzitet Megatrend, 2013.
- [4] Bellamy Richard, „The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU“, *Global constitutionalism*, Vol.1, Cambridge University Press, 2012.
- [5] Benz Arthur, „An asymmetric two-level game. Parliaments in the Euro crisis“, in: Ben Crum and John Erik Fossum (eds.), *Practices of inter-parliamentary coordination*, ECPR Press, Colchester, 2013.
- [6] Brunkhorst Hauke, „The beheading of the legislative power“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.
- [7] Dawson Mark and Witte Floris, „Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis“, *Modern Law Review*, Vol. 76 Issue 5, September 2013.
- [8] De Tokvil Aleksis, *Stari režim i revolucija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1994.
- [9] De Wilde Pieter, Zürn Mihael, „Can the politicization of the EU be reversed?“, *Journal of Common Market Studies* 50, 2012.
- [10] Douzinas Costas, *Philosophy and resistance in the crisis*, Polity, 2013.
- [11] Durand Cedric, Keucheyan Razmig, „Vers un césarisme européen“, *Le Monde diplomatique*, No.704 – 59<sup>e</sup> année, Novembre 2012.
- [12] Everson Michelle and Joerges Christian, „Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

- [13] Fossum John Erik, „The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.
- [14] Halimi Serge, „Juntas civiles“, *Le Monde diplomatique*, No. 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.
- [15] Hix Simon, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- [16] Kovačević Bojan, „Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- [17] Kovačević Bojan, „Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- [18] Leonard Mark and Torreblanca José Ignacio, „The eurosceptic surge and how to respond to it“, European council on foreign relations, [//www.ecfr.eu/page/-/ECFR98\\_EUROSCEPTIC\\_BRIEF\\_AW\\_%284%29.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR98_EUROSCEPTIC_BRIEF_AW_%284%29.pdf).
- [19] Lord Christopher, „On the parliamentary control of a reformed monetary union“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.
- [20] Mair Peter, *Ruling the void. The hollowing of Western democracy*, Verso, London, New York, 2013.
- [21] Mair Peter and Thomassen Jacques, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, January 2010.
- [22] Rachman Gideon, „Watch out for the rise of a European Tea Party“, *Financial Times* 21, October 2013, [//www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0).
- [23] Samardžić Slobodan, „Predgovor: Evropska unija u lavirintu krize“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- [24] Scharpf Fritz W., „Legitimacy in the multilevel European polity“, *European political science review*, European consortium for political research, 2009.
- [25] Scharpf Fritz W., „Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis“, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper* (12) 6, 2012.
- [26] Siđanski Dušan, „Le traite de Lisbonne sur la voi federalist?“, *L'Europe en formation, Centre international de formation européenne*, No. 362, Decembre 2011.
- [27] Šmit Karl, „Duhovno-povesni položaj današnjeg parlamentarizma“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.
- [28] Toma Rihard, „O ideologiji parlamentarizma i diktature“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

*Bojan Kovačević*

## DOES THE UNITED EUROPE NEED A PARLIAMENT?

### *Abstract*

The major argument of this article is that the European elections 2014, that for the first time provided voters opportunity to actually choose European Commission's future political leadership, came too late. The elections took place in the moment when the decision on the best way of dealing with the crisis had already been made. Therefore, new democratic legitimacy of the European Commission should be seen first and foremost as an excuse for uninhibited implementation of a concrete political vision, which the EU's most powerful member states previously determined and secured by adopting Fiscal compact. The EU's governing elites' major assumption is that the novelties in the way the Commission is elected will at least to a certain degree bring back the lost illusion of the EU's democratic nature and thus undermine the growing dissatisfaction and resistance of citizens to the so far established anti-crisis policy. If this strategy proves to be successful the EU would regain stability at the expense of further destruction of member states' constitutional democracy. It is, however, not probable that this attempt to simulate transfer of the party government model to the European level will bring back stability to the Union. Instead it may turn out that this latest democratic disguise of the European project will have as an unintended consequence further deviation from the road toward the „ever closer Union among European peoples“.

### *Keywords:*

European Parliament, EU crisis, democratic deficit, political parties, elections