

УДК:
329+324(4-672EU)
Примљено:
10. септембар 2008.
Прихваћено:
23. октобар 2008.
Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XX) VII, vol=18
Бр. 4 / 2008.
стр. 1067-1086.

Петар Матић
Институт за политичке студије, Београд

ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И ЕВРОПСКИ ИЗБОРИ

Резиме

Циљ овог рада је да анализира основне теоријске правце и реформе, као и однос транснационалних политичких групација према европским изборима. Развој изборног законодавства ЕУ није текао упоредо са институционалним и политичким променама. Питање европских избора, путем којих се врши избор чланова јединог демократски легитимног органа Уније, у директној је вези са губитком јавног поверења у Европски Парламент. Демократски дефицит ЕУ последица је недовољно дефинисаних међуинституционалних односа и немогућности ЕП да самостално креира законодавство. Преносом већег броја надлежности на ЕП и унификованим изборним системом дошло би до смањивања јаза између политичке елите Уније и њених грађана, уз јачање европске свести и идентитета.

Кључне речи: европски избори, изборни систем ЕУ, Европски парламент, демократски дефицит, транснационалне политичке групације.

Увод

Избори представљају средисте демократије. У плуралистичким политичким системима, грађани, који бирају између различитих политичких опција, остварују право на суверено вршење власти, преко изабраних представника. Овакав облик власти у литератури се означава као представничка демократија. У научно-теоријској расправи, постоје различита тумачења и дефиниције избора и изборних процеса. Још је Монтескје у чувеном раду „О духу закона“ установио да „грађани и у републици и у демократији

доносе одлуку о томе да ли ће управљати државом, односно бити субјекти, а не објекти владавине.¹⁾ Еволуција избора и изборне теорије, створили су услове за проучавање целокупних изборних система, као и њихову компаративну и емпиријску анализу. Што је још значајније, данас се поред правне и системске регулативе, све више истражују и ефекти изборних процеса, изборно понашање, финансирање изборних кампања, транспарентност рада изборних органа, методи примене савремених информатичких технологија у управљању бирачким списковима итд.

Циљ овог рада је да анализира изборне теорије и законодавство ЕУ, његове одлике, са посебним нагласком на улогу транснационалних политичких групација у развоју изборних институција Уније. Овај задатак изгледа знатно сложенији, с обзиром да је политички систем ЕУ јединствен „организациони хибрид“, и да у већини случајева не постоји јасно дефинисана подела надлежности између појединих институција. Специфичност европских избора и односа бирачког тела према њима, најадекватније описују Сајмон Хикс и Мајкл Марш, тврдњом да на њима грађани изражавају или протест према националним егзекутивама или неслагање са политиком европских интеграција.²⁾

Европску Унију можемо окарактерисати као међународну организацију са увећаним преносом овлашћења од националних држава, или као „регулаторни“ систем са елементима државности, нарочито у домену економије, а не као међународни режим, нити као ембриофедерални систем. Са својим веома лимитираним буџетом који износи само 1% збирног бруто друштвеног производа држава чланица, ЕУ у многим сегментима не може поседовати атрибуте суверености и државности. Самим тим, позиција Европског Парламента, јединог органа Уније чији се чланови бирају на директним, непосредним изборима, неупоредиво је слабија у односу на национална законодавна тела. Пре свега, сам законодавни поступак није у чистој надлежности Парламента, већ он своје легислативне функције остварује кроз процедуре сарадње и саодлучивања са Саветом (министара). Поменути разлог, определио је поједине ауторе да изведу закључак да је кроз историјски развој ЕУ, Европски Савет са Саветом министара одлучивао, Комисија извршавала, док су

1) Монтескје, Шарл, „О духу закона“, Филип Вишњић, Београд, 1989.

2) Hix, Simon, Marsh, Michael, „Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections“, The Journal of Politics, Vol. 69, No. 2, str. 495-510, Blackwell Publishing Ltd. 2007.

надлежности Парламента биле суштински саветодавног карактера. Међутим, већ са усвајањем Јединственог европског акта 1986., а нарочито од ступања на снагу серије Уговора током деведесетих година и текуће декаде, поље надлежности ЕП се у великој мери проширује. Група истраживача тврди да се у протеклих 25 година, ЕП са својим политичким моћима, готово у потпуности изједначио са владама у неким областима од виталног значаја за ЕУ (буџет Уније, могућност вета на избор председника Комисије, избор европског омбудсмана, изгласавање неповерења Комисији итд.).³⁾ Паралелно, и положај европских политичких групација померио се, иако не у потпуности ка позицијама странака у политичким системима држава чланица.

Једну од битних претпоставки рада ЕП представља чињеница да чланови Парламента своје политичке корене и идеолошка опредељења носе из националних политичких партија, и приликом кандидовања на изборима за ЕП они се из њих и делегирају. Овакав положај еуропарламентараца донекле је ублажен правилом да се они приликом доношења одлука у већини случајева опредељују по идеолошком, а не националном кључу, што им омогућава већи степен независности у односу на матичне странке.

У савременој политичкој теорији, постоје различита одређења и дефиниције политичких партија и њихове улоге. Традиционално, политичке партије се посматрају као тела којима се остварује веза грађана и државе, односно преко којих се артикулише народна воља унутар политичких институција. У овом смислу, поставља се питање у коликој мери су транснационалне политичке партије које делују на европском нивоу у могућности да утичу на креирање високе политике ЕУ, односно како сугеришу Хикс и Лорд, „неуобичајено је да се политички процеси у ЕУ анализирају кроз деловање политичких партија“.⁴⁾ Ван Хултен и Клег тврде да је упркос институционалном јачању ЕП-а и „ постепеном увећавању моћи у законодавним и међуинституционалним аранжманима, он и даље недовољно јасан у очима европских бирача.“⁵⁾ Самим тим, рад политичких партија које делују на европском нивоу, већини грађана

3) Hix, Simon, Noury, Abdoul, Roland, Gerard, "Dimensions of Politics in the European Parliament", American Journal of Political Sciences, Vol. 50, No. 2, str.494-520, Blackwell Publishing Ltd. 2006.

4) Hix, Simon, Lord, Christopher, „Political Parties in the European Union“, Palgrave Macmillan, 1997.

5) Van Hulten, Clegg, "European Parliament Leaves Voters "Bemused and Confused", Foreign Policy Centre, Press Release, <http://fpc.org.uk/fsblob/129.pdf>

делује недовољно транспарентан, а без јаснијег увида у њихово деловање, заинтересованост грађана ЕУ за изборе је у константном опадању.

Приметна је тенденција, пре свега у земљама западне Европе, да долази до јачања политичких партија и покрета, које своја идеолошка опредељења заснивају на евроскептицизму. Десно крило британских конзервативаца, различите популистичке партије и покрети мањег значаја, попут белгијског фламанског блока, Босијеве Лиге за Север, данског народног покрета против ЕУ, немачке слободне грађанске алијансе, само су неки од примера странака које својим политичким ангажманом удаљавају бирачко тело од европских избора. Поједине странке, којима се могу приписати атрибути евроскептичности, по својој политичкој позицији припадају екстремној или радикалној десници. Фенема и Мејндерт такав профил политичких партија називају и „антиимиграторним“, чији ставови подстичу страхове код бирача од масовног прилива миграната и смањења броја радних места.⁶⁾ Пример аустријске Партије Слободе Јерга Хајдера, која је под притиском ЕУ одстрањена из процеса формирања националне владе, говори да су друштва оптерећена великим приливом радне снаге из других земаља, склонија евроскептицизму, што се последично може одразити и на затварање граница и неповољнији однос према интеграцијима.

Посматрано у односу на јачање међузависности и компресије временско-просторних токова, ЕУ може бити посматрана као регионални облик глобализације, или као регионални одговор на глобализацију. Као и у државама које су прошле или су и даље у транзицији, и унутар развијених чланица ЕУ, постоје тзв. „губитници“, односно „добитници“ текућих глобализацијских и модернизацијских процеса. Антиимиграторни и евроскептички погледи у много већој мери су присутнији код првих, и они прижељкују затварање националних економија према међународној конкуренцији и рестриктивнију имиграциону политику.⁷⁾ Истраживање које је спровео „Еуробарометар“ за потребе Европске Комисије, а тиче се односа грађана ЕУ према глобализацији, показало је да у економски напреднијим и чланицама које су имале израженије бенефите

6) Van der Brug, Wouter, Fennema, Meindert, „Eurocepticism and Support for Radical Right Parties“, Paper prepared for presentation on April the 1st 2008 in the conference on “Representation, Immigration, and the 2009 election to the European Parliament”, at the Indiana University. str. 2

7) Ibid. str 2.

од европских интеграција, постоје далеко позитивнији ставови о уједињавању Европе. Ако се узме у обзир да је анкетање грађана обављено током 2003. год., дакле непосредно пред пријем 10 нових чланица, може се закључити, да је након ширења ЕУ на просторе Централне и Источне Европе однос према евроинтеграцијама и еуроизборима код тзв. „губитника“ глобализације још неповољнији.⁸⁾

Примена „позитивне“ дискриминације, односно неједнаког транспонувања освојених гласова у мандате, ствара додатни одијум према „једином месту“ на коме грађани Европе изражавају своју политичку вољу, нарочито у бројнијим и економски снажнијим чланицама ЕУ. Величина изборних јединица у чланицама са бројнијом популацијом одражава се негативно на демократске процесе, јер што су јединице мање и хомогеније, политичка репрезентација је ближа базичним демократским начелима.

ИЗБОРИ И ПРОБЛЕМ „ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА“

Иако не постоји нека прецизна дефиниција појма „демократски дефицит“, међу многобројним ауторима чије је поље истраживања ЕУ, постоји сагласност да је ово питање једно од оних која ће умногоме оптеретити даљи процес европских интеграција. Пипа Норис и Марк Френклин посматрају „демократски дефицит“ кроз призму друштвеног представљања. Кључна тачка за превладавање овог проблема, како они виде, је равномернија заступљеност појединих друштвених група у ЕП, као и различит приступ поменутих према ЕП и евроизборима. У смислу друштвене репрезентације, демократски дефицит је „начин на који се друштво рефлектује у законодавству кроз политичка сукобљавања друштвених група (полних, религијских, класних итд).⁹⁾ Проблем демократског дефицита у односу на политичко представљање образлажу Томасен и Шмит, тврдњом да политичке борбе за места у ЕП треба да се воде око европских, а не националних питања, као што је то чест случај.¹⁰⁾

За потребе овог рада, ми ћемо демократски дефицит покушати да дефинишемо нешто шире, као феномен који настаје у друштва-

8) http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/FL151bGlobalisationREPORT.pdf

9) Norris, Pippa, Franklin, Mark, "Social Representation", European Journal of Political Research, br.32, str.185-210, Kluwer Academic Publishers, 1997.

10) Thomassen, Jacques, Schmitt, Herman, „Politicity Representation“, European Journal of Political Research, br.32., , str. 165-184, Kluwer Academic Publishers, 1997.

ма које оптерећују јаз између политичке елите и грађана, неприступачност институција и недефинисани односи у политичком систему, а чије су последице повећана апстиненција и апатија бирачког тела праћена кризом легитимитета политичких институција. У европском случају сви побројани разлози су директно узрокују демократски дефицит.

Уколико посматрамо излазност грађана ЕУ на европске изборе, први закључак је да је она ниска, и да је у протекле три деценије заинтересованост бирача у константном паду. Дебата око наведеног проблема, бива нарочито интензивирани након пријема 12 нових држава у чланство ЕУ 2004. и 2008. год. У теорији постоје низ фактора, који се наводе као узрочници овако ниског одзива бирача на европске изборе.

Први критеријум подразумева да су по свом карактеру избори за ЕП од „другоразредног“ значаја, у односу на националне изборе. Теоријски, овај модел избора назива се и „референдумским“, где бирачи изражавају став према дотадашњем перформансу националних влада, а с обзиром да се они у већини држава чланица одржавају између изборних циклуса, најизразитији критичари их називају и „средњорочним такмичењем у лепоти“. Иако не постоји директна веза између националних и европских избора, са сигурношћу можемо закључити да исход једних може бити блиско повезан са резултатима оних који ће уследити у блиској будућности. Емпиријска истраживања, која су упоредно разматрана и приликом националних и избора за Европски Парламент, показала су да се приликом гласања на европском нивоу гласачи у повећаном броју опредељују за опозиционе и мање политичке партије. Постоји несумњива сагласност међу аналитичарима, да овакво гласање представља протест усмерен ка националним владама. Каруба и Тимпоне говоре о значају избора за спровођење будуће политике. Према њиховом мишљењу, ЕП представља мање значајан орган, који не може битије утицати на креирање политичких стратегија и њихово спровођење. Заинтересованост грађана за европске изборе, из тог разлога, у потпуности одсликава стварни институционални положај ЕП-а.¹¹⁾

Друга теза, коју заступају поједини теоретичари, је да су национални избори са становишта бирачког тела неупоредиво битнији,

11) Carruba, Cliff, Timpone J., Richard, „Explaining Vote Switching Across First - and Second - Order Elections: Evidence From Europe“, Comparative Political Studies; 38; 260-281; str.263, Sage Publications.

јер ће за последицу имати стварање парламентарне већине која ће оформити владу. Питање трансфера народног суверенитета, односно преноса воље бирача, овде се показује веома битним. Бирачи покушавају да ЕП посматрају рационално. Основно питање које они себи могу поставити је зашто би својим гласом дали легитимитет органу чије одлуке неће у већој мери утицати на њихов живот. Из наведеног разлога, истраживачи који покушавају да одгонетну модалитете за ефикасније и доследније решавање проблема демократског дефицита, говоре о могућности увођења система непосредних избора и за носиоце извршних органа власти.

Трећи аргумент је да гласачи, као појединци, могу имати другачија мишљења приликом избора представника у различите органе. Наведени закључак добија потпору у већ поменутој чињеници да се термини националних и европских избора не подударују, што може довести до промене у ставу многих грађана према понуђеним политичким опцијама. Овај случај није карактеристичан само за парламентарне изборе ЕУ, већ се јавља и у многим другим политичким системима. Кохабитација власти чест је случај у САД, где се избори за носиоце законодавних и извршних функција не одржавају у истом термину. Иако ово може имати негативне консекуенце, пре свега на успоравање у доношењу политичких одлука, у системима са напредном политичком културом, може довести до правилније употребе „check and balances“ механизма. Последично, то може довести до повећања информисаности грађана о одлукама од општег значаја, и дати подстицај већем учешћу јавне сфере у односу на политичко деловање.

Фјоринина теорија баланса представља нешто другачије виђење бирачких преференци.¹²⁾ Она се ослања на тврдњу да приликом гласања за различите нивое власти, бирачко одређивање зависи првенствено од политичких резултата које они прижељкују, а у мањој мери од самог избора кандидата. Уколико упоредимо већински и пропорционални изборни модел, који је преовлађујући у чланству ЕУ, можемо закључити да ова теорија не може бити у потпуности употребљена у случају европских избора. Једна од основних претпоставки већинског система је да бирачи, избор праве у односу на поједине личности, а не према партијским листама. Изузетак од овог правила могу бити различити облици традиционалног гла-

12) Fiorina, Morris, „The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence“, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

сања који постоје у развијеним демократским друштвима, са мањим бројем релевантних политичких партија. Пошто је једна од чланица (Велика Британија са већинским изборним системом) у дужем временском периоду одбацивала могућност унификације изборног законодавства ЕУ, овај аналитички оквир није могуће применити на њен целокупни систем. Чак и у већини држава, у којима се гласа по пропорционалном систему, изборне процедуре нису у потпуности усаглашене. Избори за ЕП, по речима већ поменуте групе аутора, Хикса, Ролана и Нурија представљају плодно тле за истраживаче који компаративно проучавају изборне процесе.¹³⁾

Од ништа мањег значаја је и несагласје око питања брзине и степена европских интеграција. Приметно је да у европским друштвима која одликује виши ниво националне свести, постоји и већа доза евроскептицизма, што се последично одражава и на апстинентски став према ЕУ изборима. Симптоматичан је пример Белгије, где су јасне разлике по питању излазности између две федералне јединице. Тако, Валона у којој се гаји дух мултикултурализма и чији главни град је политички центар ЕУ, поседује знатно боље параметре када је реч о бирачкој излазности у односу на Фландрију, са јаким националним идентитетом. Ирско „не“ ратификацији Лисабонског уговора, покушају уставног уређивања ЕУ, показује да чак и у државама које су оствариле највећи економски просперитет захваљујући ресурсима Уније, постоји снажан евроскептицизам и несагласност о будућности интегративних процеса.

Економија, односно степен економске развијености сагледан кроз параметре бруто друштвеног производа *per capita*, трговинског суфицита и дефицита још је један у низу фактора који утичу на неуједначеност у излазности на европске изборе. У чланицама чији је бруто национални доходак нижи, и у друштвима која су се доскора налазила у процесу транзиције, приметна су тенденције увећане излазности на изборе и већих очекивања од ЕУ. Изузетак од наведеног, представљају примери Бугарске и Румуније. Резултати истраживања које је Еуробарометар спровео поводом предстојећих избора за ЕП, у одељку који компаративно анализира пројектовану излазност у државама-чланицама, јасно говоре да упркос

13) Hiks, Simon, Roland, Gerard, Noury, Abdoul, „A Normal Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001.„ Истраживање финансирано од стране од стране Савета за економска и друштвена истраживања Уједињеног Краљевства, реф. бр. Ј1213 25 2019.

најлошијим економским показатељима, грађани ове две државе показују најмању заинтересованост за европске изборе.¹⁴⁾

Нешто другачије виђење мање групе истраживача је да питање „демократског дефицита“ није директно повезано са немогућношћу ЕП-а да узме веће учешће у доношењу најбитнијих политичких одлука. Кључно за превазилажење тешкоћа у институционалном развоју ЕУ, према њиховој тврдњи, је шири и непосреднији увид грађана у деловање њених највиших органа. Главни узроци недовољне транспарентности су пре свега прегломазна европска бирократија и нетипична подела власти у политичком систему ЕУ. Покушај да се ниво одлучивања у што већој мери приближи грађанима, путем којих би се учврстила веза бирачког тела и главних политичких актера, првенствено кроз примену начела субсидијарности, још увек није довео до жељених резултата. Вејлер помиње и недостатак консензуса, односно он тврди да је систем ЕУ заснован на „тиранији мањине, која нарушава вољу већине“.¹⁵⁾ На овај начин, он уводи проблем европске елите и њене одвојености од остатка друштва.

Додатни проблем представља процес доношења одлука који је регулисан системом квалификоване већине. Уколико се ово питање не сведе на „просту већину“ у многим сегментима политике ЕУ, оправдано се може отворити простор за нове дебате о будућности европских интеграција. Као што је познато, Уговор из Нице је донео битне промене у том погледу, али само приликом избора Комисије. Уместо принципа једногласности у Европском Савету, од 2004. год. примењује се систем квалификоване већине. Кључни недостатак оваквог система гласања лежи у могућности прегласавања, што код појединих држава чланица и њиховог бирачког тела може створити незадовољство појединим одлукама и подстаћи масовни протест према европским изборима.

Једна од кључних улога Европског Парламента и транснационалних политичких групација је подизање јавне свести о потреби наставка и продубљивања европских интеграција. Али како један орган са тако малом подршком у бирачком телу може утицати на формирање грађанске свести? Мер и Томасен са правом поставља-

14) Истраживање показује да је заинтересованост гласача за европске изборе у Румунији и Бугарској далеко најслабија. Процена је да ће одзив на предстојећим европским изборима у овим државама бити испод трећине бирачког тела (30%).

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm#299

15) Craig, P. P, "Democracy and Rule Making Within the EC: An Empirical and Normative Assessment", European Law Journal, Vol.3, Issue 2, Blackwell Publishing Ltd, стр.105-130, 1997.

ју питање начина на тако амбициозан подухват стварања евродржаве може бити реализован.¹⁶⁾ Без пуне партијске афирмације, њихове денационализације и демократског представљања у свим институцијама ЕУ, тешко може доћи до потпуније ревитализације и реализације европског пројекта. Одељак 10, члан 3 предложеног уставног конституисања Уније предвидео је повећану улогу политичких партија пре свега кроз продубљивање транспарентности, свођењем нивоа политичких одлука ка грађанима. Сви остали чланови не би битније променили положај ЕП, посебно када је реч о међуинституционалним односима. Овај показатељ је доказ да су промене ка стварању европског система са повећаном улогом Парламента још увек недовољне, у смислу потпунијег политичког представљања.

Када се сагледају и подробније анализирају сви поменути елементи, уочљиво је да је „демократски дефицит“ и смањења излазност бирача, директна последица нејасних и недефинисаних односа у политичком систему ЕУ. Питање излазности у чврстој је релацији са кризом демократских институција и смањивањем јавног поверења у њих. Давање већег броја надлежности ЕП, његово отварање према грађанима Уније и ефикаснији приступ институцијама, могли би довести до повратка поверења и позитивнијег односа бирача према европским изборима.

1. ОДНОС ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА ПРЕМА ЕВРОПСКИМ ИЗБОРИМА

Упркос тврдњама веће групе истраживача да су партијске поделе у ЕУ базиране на традиционалним европским сукобима левице и деснице, бројност чланова Европског Парламента који су блиски идејама центра говори управо супротно. Чак 85% посланичких места попуњавају припадници партија које по својим политичким претпоставкама припадају демократском центру, или идеолошки сродним и блиским странкама. Други аргумент који је споран када су у питању транснационалне политичке групације које репрезентују бирачко тело у ЕП, је да ли у њему постоје политичке борбе између 7 до 10 фракција, или је он у суштини двопартијски. Главнина политичких сукобљавања одвија се између европских соци-

16) Mair, Peter, Thommasen, Jacques, "Electoral Democracy and Political Representation in the European Union", Paper prepared for the Conference on Representation, Immigration and the 2009. Election to the European Parliament, Indiana University, Bloomington, April 1, 2008

јалдемократа и народњака, који су у претходних 7 сазива Парламента, чинили окосницу или власти или опозиције. Тас на ваги у одмеравању снага поменутих политичких супарника у појединим сазивима Парламента, представљала је група европских либерала, једина партија изразитог центра, са највећим коалиционим потенцијалом. Језгро политичке борбе, питање око којег се унутар самога ЕП нависе „ломе копља“, чине европски интегративни процеси, пре свега брзина и модалитети њиховог остваривања. Гери Маркс и Марко Стенбергер са Универзитета Северна Каролина праве разликовање четири модела којима се изучавају политички сукоби у вези са европским интеграцијама.¹⁷⁾

Прва од њих искључује улогу политичког груписања у Европском Парламенту, док преостале три у фокус стављају идеолошка сучељавања међу политичким актерима.

Међународни приступ, директно се ослања на реалистичку теорију међународних односа и истраживачи који са овог становишта посматрају ЕУ, сматрају да се у централном пољу сукоба налазе партикуларни национални интереси држава, па су самим тим политичке борбе у ЕП небитне за доношење одлука од виталног значаја. Такав став се потврђује међуинституционалним односима у Унији, у коме по реалном значају и последицама одлука које доносе преовлађују међувладина тела (Европски Савет и Савет министара), у чијем саставу се налазе највиши представници држава чланица. Из тог разлога, националне политичке партије, како тврди ова група истраживача, које директно утичу на формирање свих органа власти у политичким системима чланица, далеко су битније за развој ЕУ од транснационалних политичких групација. Паралелно са наведеним и значај националних избора, на којима се доноси одлука о поменутих политичким функцијама, далеко превазилази оне који постоје на нивоу уједињене Европе.

Хикс - Лорд-ов модел базиран је на претпоставци да су сучељавања политичких актера у Европској Унији дводимензионална и да се воде на линијама традиционалних подела између левице и деснице, али да је заједнички циљ политичких супарника у ЕП пренос ширих овлашћења на ово тело. Циљ сваке политике је борба за моћ, па је логична последица сваког даљег напретка ЕП у легислативним и изборним функцијама, од суштинског значаја и

17) Marks, Gary., Steenberger, Marco, „Understanding Political Contestation in the European Parliament“, Comparative Political Studies, Vol 35, No. 8, October 2002, Sage Publications.

за интерес транснационалних политичких групација да буду што самосталније у односу на матичне националне странке у процесу доношења одлука. Последица оваквог, удруженог деловања је постепено увећање моћи ЕП. У претходном делу текста, покушали смо да укажемо на проблем димензије политичког ривалства левице и деснице, тврдњом да се главнина политичких борби одвија око демократског центра. Заступљеност ових партија у ЕП, можемо оправдати претпоставком да су грађани којима су блиске идеологије око централног дела политичког спектра, склонили евроинтеграцијама и да је њихова изборна излазност увећана у односу на друге.

Регулативни модел, креиран од стране Цебелиса и Герета, слично Хикс-Лордовом, у први план ставља класичне односе левице и деснице. У својим анализама, они покушавају да докажу да се сукоби левичарских и десно оријентисаних партија унутар ЕП, свODE на принципе за које се ове струје залажу. Као и левичарске партије у националним политичким системима, представници ове оријентације, захтевају јачање европских регулаторних механизма на системском нивоу. Тиме би се улога Уније и њеног законодавства померила ка моделу државних регулатива, што би последично довело до смањивања улоге националних структура у европским пословима. Насупрот њима, на националном нивоу заинтересована за очување унутрашње кохезије и идентитета, десница је, слично либералима, опредељена за слабљење „регулаторног система“ ЕУ. Процес увећања броја регулатива и њихово јачање довело би, према њиховом мишљењу, до ерозије националних држава и идентитета. Видљиво је да левица и када се говори о ЕУ и о националним политичким системима жели јачање инструмената државне контроле. Десница има дијаметрално супротне позиције по наведеним питањима када је реч о односу националних законодавстава и ЕУ. С једне стране, залажу се за очување и снажење постојећих атрибута државности, већ ослабљених ефектима глобализације, док с друге ЕУ види као систем чији би развој ка неким облицима федерализма негирао тековине модерне европске националне државе.

Хјуг и Маркс, такође у први план стављају односе левице и деснице. Њихова хипотеза је, да се политички опоненти на поменутиим позицијама, када се ради о одлукама које су далекосежнијег карактера, све више удаљавају од центра и померају ка радикалним ставовима. У случају демократске левице, односно социјалде-

мократа, када су у питању одлуке везане за заједничко тржиште, преовладава тежња за успостављање чвршћих управних механизма. Десница, оличена пре свега у народњачком блоку, залаже се тржиште засновано на саморегулативним елементима. Како тврде Хјуг и Маркс, главнина политичког сучељавања у ЕП и у европској политичкој јавности, своди се на питање превласти модела крутог капитализма, са јасним законским ограничењима и тржишног либерализма, са смањеним контролним функцијама.

Поменути ставови показују да у односу на евроинтеграције не постоји консензус међу различитим политичким опцијама. Када се ради о изборима за Европски Парламент, уочљиво је да све теорије, осим Хикс-Лордове у извесној мери, указују на проблем неразвијеног законодавства и несагласја у вези с њим. Понуђене теоријске опције значајне су и због схватања партијске идентификације. Општи закључак је да бирачи који пружају подршку централним или умерено левичарски настројеним политичким опцијама, имају знатно виши степен очекивања од интеграција. С друге стране, удаљавање од центра ка десничарским позицијама, говори о отпору европеизацији и очувању постојећих међудржавних односа у свим областима изузев економије. Однос левике и деснице у погледу интеграција, не може се генерализовати. Он првенствено зависи од тога колико су националне партије са обе стране идеолошког спектра удаљене од централних политичких опција. Умерена десница, у неким од чланица гаји више проевропске ставове, док је код других левица евроскептичнија.¹⁸⁾

Насупрот првобитним очекивањима да ће непосредни избори довести до формирања независних транснационалних политичких партија у пракси се то није догодило.¹⁹⁾ Транснационалне политичке групације, својим досадашњим ангажманом нису успеле да мобилишу грађане ка европским изборима. Заправо, због немогућности да стекну снажније полуге власти, удаљиле су бирачко тело од избора за ЕП. У том смислу, питање које се намеће је да ли европске транснационалне политичке групације представљају

18) Сајмон Хикс говори о разликама у приступу европским интеграцијама између левике и деснице у међу државама чланицама, Хикс Сајмон, „Политички систем Европске Уније“, Службени Гласник, Београд, 2007, стр. 171-173.

19) Нпр, некадашњи председник Европске Комисије Валтер Халштајн је изјавио да ће слободни европски избори довести до ситуације у којој ће представници у ЕП имати истински европски мандат од бирача. Слично очекивање изразио је и Дејвид Марканд. Годину пре одржавања првих непосредних избора за ЕП, твдио је да ће Европа националних држава бити замењена Европом транснационалних политичких партија.

само скупине националних партија које координирано делују на европском нивоу?

4. РЕФОРМЕ ИЗБОРНОГ ЗАКОНОДАВСТВА ЕУ - ПРИМЕР ИРСКЕ И ЕУ -

Процес креирања европског законодавног оквира у области избора није текао паралелно са развојем ЕП. Чак се пре може говорити да колико год да је Парламент напредовао, толико се европски изборни систем није мењао претежно уговорно регулисан нормама најопштијег карактера и путем законских аката држава чланица. Поједина национална законодавства, питање европских избора одређују засебним актима, док је код других оно уграђено у право амандманима и ревизијом постојећих националних закона. Уговорно регулисање највише се односило на питања активног и пасивног бирачког права, а мање одредбама које дефинишу суштину самог изборног процеса. Законодавство које се тиче избора за Европски Парламент је, у највећој мери, у надлежности држава чланица.

Већ први уговори којима су формиране три Европске Заједнице, предвидели су могућност непосредног избора чланова ЕП.²⁰⁾ 1960. године Европска Парламентарна Скупштина поднела је предлог о непосредном избору парламентарца, који је прослеђен Савету европских заједница на разматрање. Међутим, под притиском националних законодавстава, која нису желела да пренесу надлежности у домен ЕП, Савет је одбацио предложени пројекат. Са тихим убрзавањем евроинтеграција средином седамдесетих година прошлога века, и могућношћу већих економских користи за државе чланице, питање непосредних европских избора поново добија на актуелности. Поред наведеног, тај период је обележило и формирање првих транснационалних политичких групација, пре свега оних које и данас заузимају кључне позиције у саставу ЕП. На основу договора постигнутог на париском самиту шефова држава и влада о новом предлогу Скупштине, Савет је 1976. године постигао сагласност о прихватању акта о непосредном избору чланова претходника данашњег ЕП. Спорно питање односило се на унификацију изборног система, што је одбацила Велика Британија. Посебну пажњу обратићемо на законе који су усвајани у једној

20) Члан 21 о формирању ЕЗУЧ, члан 138 уговора о ЕЕЗ и члан 108 уговора о EURATOM-у

од држава чланица, Ирске, као и на уговоре који су регулисали односе у Унији. Специфичност изборног система Ирске, у односу на друге чланице ЕУ, је у томе што је приликом избора за ЕП примењен углавном прихваћени пропорционални модел (изузев Велике Британије до 1999. год.), док је у случају националних избора задржан традиционални, већински изборни систем.

Први закон који се односио на ирске изборе за ЕП, усвојен је 1977. године. Њиме је пре свега, свим грађанима Ирске дато бирачко право под условима који су важећи и за националне изборе.²¹⁾ Изборни систем је базиран на принципу пропорционалне репрезентације. Такође, уведен је и регистар бирача, одн. бирачки списак, којим се приликом избора за сваки сазив Парламента обезбеђује гласање само оним бирачима чији се подаци налазе у њему.²²⁾ Приступ гласачком месту, одређен је чланом 5, у коме се наводи да свака особа која има право гласа, може гласати само у изборној јединици којој припада, или на бирачком месту које се налази у ауто-ризацији. Свим грађанима је омогућено кандидовање на изборима, без обзира да ли они припадају некој политичкој партији. Политичке партије које учествују на изборима уписане су на бирачки лист. Значајне одреднице тичу се контроле гласачких листића, и могућности жалбе на изборни процес, путем поднеска Врховном суду. Датум одржавања избора не може бити краћи од 35 дана, након објављивања од званичног органа или лица које је за то задужено.

Акт о изборима за европску за европску Скупштину из 1984. донео је неке измене у односу на претходни. Он је увео амандмане у односу на закон из 1977. којим се спречава сукоб интереса, тако што се носиоци неких других функција не могу кандидовати за учешће на европским парламентарним изборима. У случају ступања на неку другу функцију, мандат чланова ЕП престаје да важи и они се замењују. Из тог разлога, политичке партије и независни кандидати су дужни да доставе листе, најкасније 48 сати пре објављивања званичног списка кандидата.

Ирски Закон о изборима за Европски Парламент из 1993. је први у низу аката који су донети након преласка у нову фазу интеграција, са Европских Заједница, на Европску Унију. Њиме су у изборно законодавство уведене одреднице које су одобрене Угово-

21) Члан 3, тачка 1, Акт о изборима за европску Скупштину, бр. 30/1977, навршених 18 година живота, да је држављанин неке од чланица.

22) Члан 3, тачке 2, 3, 4

ром из Мастрихта и преименовањем Европске Скупштине у Европски Парламент.

Наредни у низу ирских закона који су регулисали изборе за ЕП је Закон о европским изборима из 1997. године. Њиме је потврђен пропорционални метод гласања. Уводи се и могућност преносивог гласа, по којој глас добија она листа или кандидат који су према бирачевој преференци, најближи првом избору. Ово се користи у случају када бирач да глас листи која није прешла изборни праг или у ситуацији када су партијска листа или кандидат искључени са изборне листе. Овим законом регулисано је и бирачко право, којим држављани Ирске имају могућност да гласају изван Ирске или Велике Британије. Они то право могу остварити уверењем које им издаје надлежно министарство, уколико не постоје законске преке.

Уговори који представљају окосницу правног и политичког система ЕУ, не разматрају детаљније изборе за ЕП. Кроз регулисање грађанских права и слобода, а на основу заједничких демократских вредности и начела, усвојене су одредбе које су већ уграђене у правни оквир националних држава. Изузетак представљају одреднице којима се омогућује слободан проток радне снаге.

Уговор из Мастрихта није унео неке значајније новине када је реч о природи изборног система. Његов допринос састоји се у одређењу политичких фракција као фактора интеграција и репрезентата изборне воље грађана.²³⁾ По питању грађанских права у изборном процесу, Мастришки Уговор је давањем активног и пасивног бирачког права свим грађанима Уније, без обзира где су настањени, представљао искорак ка покушају стварања јединственог изборног система. Пружено је право свим грађанима да гласају и да се кандидују на локалним изборима у државама где имају домицил, без обзира на националност.²⁴⁾ Мастришки уговор је у оквиру истог члана регулисао и бирачко право грађана који живе на територији ЕУ изван матичних држава и приликом европских парламентарних избора.²⁵⁾ Овим чланом, од Савета се тражи да на основу предлога Комисије, након консултација са ЕП, створи услове за његову

23) Члан 138 а, Уговор из Мастрихта, „Политичке партије на европском нивоу су значајне као фактор интеграције Уније. Оне доприносе ширењу европске свести и изражавају политичку вољу грађана.“

24) Члан 86, тачка 1

25) Члан 86, тачка 2

примену на локалним изборима најкасније до истека 1994, а у случају европских закључно са 31 децембром 1993.

Ревизија Уговора из Мастрихта, доношењем новог, амстердамског, довела је до проширења и јачања многих сегмената ЕУ, а посебно другог и трећег стуба, Заједничке спољне и безбедносне политике и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. Даљи искорак у правцу стварања кодификованог и јединственог изборног система ЕУ, приликом његовог усвајања није учињен. Иако текст Уговора није прецизно дефинисао изборни процес, њиме се путем амандмана на првобитни текст, од Европског Парламента тражи да креира општи изборни образац, који би био усаглашен са законодавствима држава чланица.²⁶⁾

Уговор из Нице донео је промене у погледу дистрибуције посланичких места у ЕП. Њихов број се померио од претходних 700 на лимитираних 732. Број посланика који долазе из старих чланица смањен је за 91 место. Само су Немачка, као највећа и Луксембург као најмања чланица задржале постојећи број мандата. Ово смањивање посланичких места се није односило на изборе 2004. год. већ ће почети да се примењује након наредних 2009. Овим уговором метод избора европских посланика није унификован и остао је на постојећем нивоу.

Покушај уставног уређења Европе 2004. године, касније одбачен од Француске у највећој мери је потврдио изборна права дефинисана у претходним уговорима. У одељку II о основним правима и држављанству ЕУ, пренета је већ постојећа тачка о могућности свих грађана да узму активно или пасивно учешће на парламентарним и локалним изборима у чланицама у којима су настањени, без обзира на националност.²⁷⁾ У део којим су регулисане надлежности органа, унета је одредба, којом се број места у Парламенту ограничава на 732, а метод њиховог избора је путем пропорционалне репрезентације. Избор посланика детаљније се обрађује у оквиру дела о демократском животу у ЕУ, где се такође потврђује принцип пропорционалне репрезентације, право свих грађана да узму учешће у демократском животу и непосредно представљање у ЕП.

Конечно, и непотврђени Лисабонски уговор није донео нове смернице у погледу изборних правила. Уз промењени назив, он је

26) Члан 3, зам. Тачка 1

27) Одељак 2, члан I-8, тачка б

детаљније обрадио чланове предвиђене у неприхваћеном европском Уставу.

Многобројни институционални аранжмани, у форми уговора, чији је исход требао да доведе до ојачавања интеграција, у многим областима су пружили значајне резултате. За разлику од, рецимо, Заједничке спољне и безбедносне политике или норми о економским интеграцијама, питање демократског представљања грађана кроз јединствен и систематизован изборни процес још увек није решено. Иако би ово питање требало решити одговарајућим законским актом (не уговором, који може бити и конститутивног карактера и регулисати друштвене процесе најопштијим нормама), засада нису учињени адекватни кораци у том смеру. Два су разлога који су узрочници оваквог стања.

Прво, ЕП нема могућност да самостално креира законодавство. Претпоставка је да би у ситуацији, у којој би имао одрешеније руке, Парламент много више учинио на плану изборних правила. Из разлога стицања потпунијег демократског легитимитета и повећања институционалне моћи, као и стварања унутрашње кохезије, вероватно је да би доношење акта о јединственом изборном систем било међу првима на листи приоритета.

Политичке несугласице између држава чланица, други су фактор који ограничава брже и потпуније интеграције. Национални политички актери, за сада успешно задржавају изборне процедуре унутар сопствених законодавстава.

ЛИТЕРАТУРА

- Ed. Bromley, Simon, „Governing the European Union“, Sage Publications Ltd. 2001.
- Carruba, Cliff, , Timpone J., Richard, „Explaining Vote Switching Across First - and Second – Order Elections: Evidence From Europe“, Comparative Political Studies 38
- Craig, P. P, “Democracy and Rule Making Within the EC: An Empirical and Normative Assesment”, European Law Journal, Vol.3, Issue 2, Blackwell Publishing Ltd, 1997.
- Fiorina, Morris, „ The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence“, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- Ed. Gaffney, John, „Political Parties and the European Union“, Routledge, 1996.
- Хикс, Сајмон, „Политички систем Европске Уније“, Службени Гласник, Београд, 2007.

- Hix, Simon, Lord, Christopher, „Political Parties in the European Union“, Palgrave Macmilan, 1997.
- Hix, Simon, Marsh, Michael, „Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections“, The Journal of Politics, Vol. 69, No. 2, Blackwell Publishing Ltd. 2007.
- Hix, Simon, Roland, Gerard, Noury, Abdoul, „Democracy in the European Parliament“, First Draft, http://www.econ.berkeley.edu/~groland/pubs/HNR-Democracy_in_the_EP-11July05.pdf
- Hix, Simon, Noury, Abdoul, Roland, Gerard, „Dimensions of Politics in the European Parliament“, American Journal of Political Sciences, Vol. 50, No. 2, Blackwell Publishing Ltd. 2006.
- Hix, Simon, Roland, Gerard, Noury, Abdoul, „A Normal Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001“, UK Council for Economic and Social research, ref. br. L213 25 2019
- Mair, Peter, Thommasen, Jacques, „Electoral Democracy and Political Representation in the European Union“, Paper prepared for the Conference on Representation, Immigration and the 2009. Election to the European Parliament, Indiana University, Bloomington, April 1, 2008.
- Marks, Gary., Steenberger, Marco, „Understanding Political Contestation in the European Parliament“, Comparative Political Studies, Vol 35, No. 8, October 2002, Sage Publications
- Norris, Pippa, Franklin, Mark, „Social Representation“, European Journal of Political Research, br.32, Kluwer Academic Publishers, 1997.
- Van der Brug, Wouter, Fennema, Meindert, „Euroscepticism and Support for Radical Right Parties“, Paper prepared for the Conference on Representation, Immigration and the 2009. Election to the European Parliament, Indiana University, Bloomington, April 1, 2008.
- Van Hulten, Clegg, „European Parliament Leaves Voters ”Bemused and Confused“, Foreign Policy Centre, Press Release, <http://fpc.org.uk/fs-blob/129.pdf>
- Thomassen, Jacques, Schmit, Herman, „Politic Representation“, European Journal of Political Research, br.32,, Kluwer Academic Publishers, 1997.
- <http://www.eurotreaties.com>
- <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public.do>
- <http://historical-debates.oireachtas.ie/>
- http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Petar Matic

Institute for Political Studies, Belgrade

POLITICAL PARTIES AND EUROPEAN ELECTIONS

Summary

Aim of this work is to analyse basic theoretical directions and reforms, alongside with relations of trans-national political groupations toward European elections. Development of electoral legislation has not brought about institutional and political changes. The issue of European elections, through which the members of the only one democratic legitimate body in the Union have been selected, is directly connected with the loss of public trust in the European parliament. Democratic shortfall of the EU is a consequence of insufficiently defined inter-institutional relations and incapability of the European parliament to form its legislation independently. By transfer of a greater number of authorities to the European parliament and unified electoral system there could be achieved a shortening of the gap between political elites of the Union and its citizens, in parallel with strengthening of European consciousness and identity.

Key Words: European elections, electoral system of EU, European parliament, democratic deficiency, trans-national political groupations