

UDK: 316.653:32]:328(4-672EU)

Biblid: 0025-8555, 71(2019)

Vol. LXXI, br. 2, str. 159–187

Originalni naučni rad

Primljen 21. maja 2019.

Odobren 3. juna 2019.

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1902159N>

Evroskepticizam i Evropski parlament: paradoks uzajamne legitimizacije

Žaklina NOVIČIĆ¹

Apstrakt: Rad analizira kako preovlađujući proevropski diskurs sprečava da se uoči demokratski kapacitet evroskepticizma, posebno onog kanalisanog u Evropskom parlamentu, budući da predstavlja jedinu organizovanu opoziciju glavnom političkom toku, i to u okolnostima kada evropski kontinent polako napušta dugotrajni period prećutnog konsenzusa o neupitnoj poželjnosti sve dublje integracije u okviru Evropske unije i ulazi u uzbudljivi period nesigurnosti i turbulencija. Premda su opozicija i otvorena debata preduslovi demokratski organizovanog poretka i političkog procesa, uspon evroskeptika na evropskoj političkoj sceni bez sumnje stvara nelagodu kod proevropskih političkih snaga i pratećih akademskih struktura. Autorka u dokazivanju polazne teze koristi mišljenje i logiku nemačkog Saveznog ustavnog suda izražene u čuvenoj presudi o ustavnosti Ugovora iz Lisabona. Pored normativnih razmatranja, tekst sadrži i kraći empirijsko-politički deo o dosadašnjem usponu evroskepticizma i njegovoj eventualnoj perspektivi. Autorka zaključuje da možemo govoriti o uslovnoj uzajamnoj legitimizaciji evroskepticizma i Evropskog parlamenta.

Ključne reči: evroskepticizam, Evropski parlament, demokratski deficit, demokratska legitimizacija, reforma izbornog sistema, regresivna proporcionalnost.

¹ Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs

Rad predstavlja deo projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodno ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ (br. 179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu u periodu 2011–2019. godine.

Kraj prećutnog konsenzusa o evropskoj integraciji i pojava evroskepticizma

Više od četiri decenije od početka evropske integracije vladao je među političkim elitama Evropske unije prećutni konsenzus o ultimativnoj poželjnosti postepenog ujedinjavanja. Sumnja u Evropsku uniju uglavnom je odbacivana kao marginalna, periferna pojava, čak iracionalna ili „patološka” – svakako kao nešto beznačajno što se može ignorisati. Opšte uverenje u trajnost i ireverzibilnost evropskog projekta uslovio je i to da akademska zajednica u svom pristupu evropskoj integraciji ispolji izrazitu normativnost i pristrasnost. Neretko je bliskost u uverenju između stručnjaka za Evropsku uniju i političkog establišmenta i neposredno institucionalizovana, a zvanična vera u Uniju potkrepljivana je odgovarajućim istraživanjima javnog mnjenja prema čijim metodologijama se nije izražavala sumnja.² Rezultat te nezainteresovanosti je činjenica da je politički i akademski establišment doveden u svojevrstan „mrtav ugao” u odnosu na, suštinski, opoziciju politici evropske integracije, koja je poslednjih par decenija gotovo „ispod radara”, sa margina prešla na „glavnu scenu” (*mainstream*) evropske politike.³

Među istaknutim evropskim političkim figurama prva je sumnju u Evropsku uniju izrazila „čelična dama” i britanska premijerka (1979–1990) Margaret Tačer (Margaret Thatcher), u jednom govoru od 1988. godine, u kojem se usprotivila potiskivanju suvereniteta Velike Britanije i njegovom puzećem prenosu na tadašnje EZ.⁴ I sam termin *evroskepticizam* skovan je u britanskim popularnim medijima, a čak i danas se smatra tipično „britanskom slabošću” to nepoverenje prema eroziji nacionalnog suvereniteta i identiteta.⁵

Danas je talas evroskepticizma zapljusnuo čitav kontinent, mada je i dalje predvodnik britanska varijanta koju predvodi Partija za nezavisnost Ujedinjenog Kraljevstva (*United Kingdom Independence Party* – UKIP) sa liderom Najdželom

² Primer za to su statistike *Eurobarometra*, inicijalno pokrenute od strane Evropske komisije i za nju. Videti: Cécile Leconte, “From pathology to mainstream phenomenon: Reviewing the Euroscepticism debate in research and theory”, *International Political Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2015, p. 253.

³ Videti: Nathalie Brack and Nicholas Startin, “Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream,” *International Political Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2015, pp. 239–249.

⁴ Margaret Thatcher, *Speech to the College of Europe (The Bruges Speech)*, Thatcher Archive: COI transcript, 1988 September 20, <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>, 10/02/2019.

⁵ Termin se prvi put pojavio u časopisu *The Times*, 11. novembra 1985.

Faražom (Nigel Farage), nesumnjivo najvećim dobitnicima prethodnih evropskih izbora (2014), čiji je glavni politički cilj izlazak iz Evropske unije (popularno nazvan Bregzit; eng. *BREXIT*), delimično ispunjen budući da je dobio potvrdu na referendumu održanom u Velikoj Britaniji 23. juna 2016. godine.⁶ Većinski izražena volja britanskog naroda već treću godinu nije proceduralno sprovedena u delo, pa će se njen lider i partija koju predvodi sada pod nazivom „Bregzit“, pojaviti i na izborima za Evropski parlament raspisanim za 23–26. maj 2019. godine, kako bi taj „posao priveli kraju“.

Na prvi pogled je zbunjujuća situacija u kojoj se nalaze britanski evroskeptici, što se odnosi i na druge partije istog političkog opredeljenja koje učestvuju na izborima za Evropski parlament: oni se bore za participaciju na glavnoj evropskoj političkoj pozornici entiteta (EU) koji žele da njihove zemlje napuste ili da ga suštinski promene *de facto* zaustavljanjem dalje integracije. Jasno je da oni koriste evropsku pozornicu radi potvrđivanja sopstvenog programa i povećanja svoje vidljivosti, što mogu da kapitalizuju i na nacionalnom nivou.⁷ Oni svakako stiču legitimitet ulaskom na glavnu evropsku scenu, ali doprinose i jednoj možda nenameravanoj posledici. Samim učešćem na ovim izborima i u aktivnostima evropskih institucija, u funkciji opozicije glavnom političkom proevropskom političkom pravcu i partijama, oni daju demokratski legitimitet Evropskom parlamentu i doprinose smanjenju demokratskog deficita Evropske unije.

Pojava koju bismo nazvali „uzajamnom legitimizacijom“ evroskepticizma i Evropskog parlamenta/Evropske unije važila bi sve dok ne dođe do potpunog povlačenja zemlje iz Unije, što bi bio slučaj Velike Britanije, odnosno, sve dok potpuni ili bezuslovni evroskepticizam ne postigne svoj cilj. Taj „tvrđi“ evroskepticizam predstavlja principijelnu opoziciju projektu Evropske unije, radikalno poriče ekonomsku i političku integraciju, ili se zalaže za povlačenje države članice iz Unije. Različitog intenziteta i ciljeva je tzv. kontingentni ili uslovni evroskepticizam, koji podrazumeva kvalifikovanu opoziciju integraciji, izražava nezadovoljstvo ključnim politikama Evropske unije, ali je u principu reformskog karaktera.⁸

⁶ O nekim od početnih protivrečnosti ovog procesa videti u: Slobodan Zečević, “Some Contradictions Of Brexit”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXVII, No. 1164, October–December 2016, pp. 48–58.

⁷ Julie Hassing Nielsen and Mark N. Franklin, “The 2014 European Parliament Elections: Still Second Order?”, in: Julie Hassing Nielsen and Mark N. Franklin (eds), *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections: Second Order or Second Rate*, Palgrave Macmillan, London, 2017, pp. 1–2.

⁸ Koriste se i termini „tvrđi“ i „meki“ evroskepticizam. Videti: Mehlika Ozlem Ultan, Serdar Ornek, “Euroscepticism in the European Union,” *International Journal of Social Sciences*, Vol. IV, No. 2, 2015, p. 51; Paul Taggart, “A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems”, *European Journal of Political Research*, No. 33, 1998, p. 364.

Uzajamna legitimizacija evroskepticizma i Evropskog parlamenta/Evropske unije istovremeno predstavlja opasnost za dalju integraciju, ali se ova paradoksalna situacija – fenomen koji istovremeno predstavlja i legitimizaciju i opasnost, može objasniti složenim karakterom same Unije kao specifičnog saveza država (nem. *Staatenverbund*) na način na koji ga je protumačio nemački Savezni ustavni sud, poslednji put u čuvenoj presudi o ustavnosti Lisabonskog ugovora u Nemačkoj od 2009. godine.⁹ Najstabilniji osnov objašnjavajuće logike te „uslovne uzajamne legitimizacije” našli smo u proceduralnom objašnjenju specifične prirode Evropske unije. U vezi sa karakterom Evropske unije ne postoji konsenzus, a obično se pribegava opisu iznedrenom unutar konstruktivističke paradigme, po kojem Unija predstavlja političku zajednicu *par excellence* karaktera, sa mnogo perspektiva (eng. *multi-perspectival polity*), koja označava različite stvari u različitim kulturnim i političkim kontekstima.¹⁰ Problem demokratske legitimizacije objasnićemo na proceduralan način analizom načina izbora i sastava Evropskog parlamenta, kao i problema koji s tim u vezi nastaju u kontekstu Brezgita. Analiza sadrži i osvrt na najnoviji talas reforme procedura vezanih za izbornu pravu Evropske unije, pokrenut posle Ugovora iz Lisabona (2007), koji je trebalo da ojača od ranije poznate federalne inicijative (transnacionalne liste, vodeći kandidat izborne liste) i da dovede do povećanja povezanosti građana sa institucijama Unije i većeg interesovanja za evropske izbore.

Naizgled je paradoks to što je ciljana reforma nadnacionalnog izbornog sistema ostala bez značajnih rezultata, dok je povećanju interesovanja za evropske izbore više doprineo sam evroskepticizam, koji uvodi politički sukob u evropsku javnu sferu i sprovodi socijalnu mobilizaciju protiv same Evropske unije. To je doprinelo percepciji izbora zakazanih za maj 2019. godine kao presudnih, mada se i dalje radi o suštinski „drugorazrednim izborima”, kako su i ranije ocenjivani, budući da kontrola političke agende ostaje uglavnom u rukama Evropskog saveta, Saveta ministara i Evropske komisije. Rezultat izbora može biti predmet nekog sledećeg istraživanja, budući da oni nisu obuhvaćeni našim istraživanjem jer je sprovedeno pre njihovog održavanja. Učešćem partija koje osporavaju Evropsku uniju u nadnacionalnom izbornom procesu i politici, suštinski u ulozi opozicije proevropskim partijama, u osnovi je demokratski trend, za koji postoji opasnost da bude zaustavljen i prekinut, jer se ne razume njegov karakter i potencijal, ili se on iz ideoloških ili dnevnopolitičkih razloga ne želi uočiti.

⁹ Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08 — Rn. (1-421), BVerfG, Judgement on 30 June 2009 (ger. *Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009*), Karlsruhe, Bundesrepublik Deutschland, para. 36.

¹⁰ Izraz je skovao John Ruggie, prema: Cécile Leconte, “From pathology to mainstream phenomenon”, op. cit., p. 255.

Pri strukturiranju materije, polazimo od dve perspektive u odnosu na koncept legitimnosti koje politikolozi obično koriste „kako bi procenili ispravnost i zakonitost političke vladavine”: normativne i empirijske; pri čemu je fokus prve na normativnim standardima zakonitosti, a druge na političkim stavovima i diskursu.¹¹ One će biti donekle modifikovane shodno temi, pri čemu se analiziraju najpre priroda i problemi normativne legitimizacije, a potom dosadašnja politička geneza evroskepticizma.

Normativna legitimizacija

Izbor i sastav Evropskog parlamenta i problem regresivne proporcionalnosti

Evropski parlament se bira na period od pet godina na opštim izborima – direktnim, slobodnim i tajnim glasanjem, a Osnivačkim ugovorima i Pravilima procedure precizirani su način izbora, sastav i način rada Parlamenta.¹² Izbori se sprovedu prema različitim nacionalnim izbornim zakonima, a poslanici se biraju preko paralelnih nacionalnih glasačkih listića sa kojih građani biraju nacionalne partije registrovane za evropske izbore („političke partije na nivou EU”),¹³ koje se potom udružuju u političke grupe ako sakupe preko 25 poslanika iz četvrtine država članica (tj. sedam).¹⁴ Mada „paneuropejskog” karaktera, te grupe su zbog

¹¹ Achim Hurrelmann, “Legitimacy and European Union Politics”, in: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, online publication, April 2019, <http://oxfordre.com>, 14/02/2019.

¹² Milutin Janjević (prir.), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (2008/C 1 15/01), sa Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009; videti: član 14 Ugovora o EU i članove 223, 224, 226, 229, 231 i 232 Ugovora o funkcionisanju EU; Videti poglavlje “Compendium of the main legal acts related to the Rules of Procedure” u: “Rules of Procedure of the European Parliament”, 23 October 2018, The European Parliament, 8th parliamentary term – July 2018, www.europarl.europa.eu/sipade/rules/compendium/Compendium_EN.pdf

¹³ Ove partije imaju isključivo pravo kampanje za izbore za Evropski parlament, a registruju se kod tzv. vlasti za evropske političke partije i evropske političke fondacije (eng. *Authority for European political parties and European political foundations*). Videti i: “Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations”, *Official Journal of European Union*, L 317, 4 November 2014, pp. 1–27.

¹⁴ Pravilo 32, “Rules of Procedure of the European Parliament”, op. cit.

načina izbora (sa nacionalnih lista), zapravo, svojevrsne „konfederacije nacionalnih partija”.¹⁵

Saziv Evropskog parlamenta 2014–2019. broji 751 mesta, uključujući i mesto predsednika. Mesta su raspodeljena na sledeći način: Nemačka 96; Francuska 74; Italija 73; Velika Britanija 73, Španija 54; Poljska 51; Rumunija 32; Holandija 26; po 21 mesto – Belgija, Grčka, Mađarska, Portugalija, Češka; Švedska 20 mesta; Austrija 18; Bugarska 17; po 13 mesta – Finska, Danska i Slovačka; po 11 Irska, Hrvatska i Litvanija; po osam Letonija i Slovenija; i po šest mesta – Estonija, Kipar, Luksemburg i Malta.¹⁶

U susret britanskom izlasku iz članstva Unije, bilo je predviđeno smanjenje broja mesta u Evropskom parlamentu na 705, dakle ne za svih 73, već za 46 mesta.¹⁷ Preostalih 27 mesta je raspoređeno kao dodatak postojećem broju mesta na sledećih 14 država: Francuska i Španija dobile bi po pet mesta; Holandija i Italija po tri; Irska dva; i po jedno Austrija, Švedska, Poljska, Rumunija, Finska, Danska, Slovačka, Hrvatska i Estonija. Odluka o Bregzitu je u međuvremenu odložena dok se ne postigne sporazum, a najkasnije do kraja oktobra 2019. godine, što znači da stranke iz Velike Britanije formalno mogu da učestvuju na izborima, što su one i najavile. To stvara politički i pravni izazov bez presedana.¹⁸

Tek pošto britanski poslanici, njih 73, napuste Parlament, dodatnih 27 mesta će moći da preuzmu poslanici izabrani u 14 navedenih zemalja. Ti „poslanici na čekanju” teorijski bi mogli da zatraže da im odmah bude obezbeđen mandat od pet godina kako je predviđeno Ugovorima, sa početkom već od jula – sa prvim zasedanjem novog saziva. Sa druge strane, i „privremeno” izabrani britanski poslanici mogli bi da se pozovu na Ugovore kako bi ostali poslanici Evropskog parlamenta i nakon povlačenja njihove zemlje iz članstva Unije. Tako bi novi Evropski parlament mogao da ima i rekordnih 778 poslanika, što nije u skladu sa usvojenim propisima.¹⁹

¹⁵ Christine Verger, “Transnational lists: a Political opportunity for Europe with obstacles to overcome”, *Policy Paper No. 216*, Jacques Delors Institut – Berlin, February 2018, p. 3.

¹⁶ “European Council Decision of 28 June 2013 establishing the composition of the European Parliament”, 2013/312/EU, *Official Journal of European Union*, L 181, 29 June 2013, pp. 57–58.

¹⁷ “European Council Decision (EU) 2018/937 of 28 June 2018 establishing the composition of the European Parliament”, ST/7/2018/REV/1, *Official Journal of European Union*, L 165I, 2 July 2018, pp. 1–3.

¹⁸ Alberto Alemanno and Benjamin Bodson, “How Brexit may harm the new EU parliament”, *EUobserver*, 17 April 2019, <https://euobserver.com/opinion/144683>, 20/04/2019.

¹⁹ Od Lisabonskog ugovora raspodela mesta u Evropskom parlamentu određuje se sekundarnim zakonodavstvom. Odluku o tome jednoglasno usvaja Evropski savet na inicijativu Parlamenta i uz njegovu saglasnost. Videti član 14(2) Ugovora o EU.

Učešće kandidata iz Velike Britanije na izborima za Evropski parlament svakako komplikuje situaciju, ne samo zato što unosi pomenutu neizvesnost u pogledu njegovog sastava, već i zbog toga što će to imati posledice i na valjanost njegovih odluka. Svakako je već uticalo na to da se poremeti planirani „odraz u ogledalu” volje građana država članica, što neki posmatrači nazivaju iskrivljenom reprezentacijom (*faulty representation*) i što, kako smatraju, „iskrivljuje novu političku ravnotežu”.²⁰ Ova situacija nema pandan u savremenoj istoriji evropskih integracija, pa ostaje samo da se vidi da li će zaista imati „fatalan uticaj” na funkcionisanje Parlamenta i čitave Unije u narednih pet godina, i da li će u tom smislu evropski poslanici iz Velike Britanije odigrati ulogu „trojanskog konja” u novom sazivu.²¹

U svakom slučaju, reprezentativnost, odnosno predstavljenost, način na koji su birači odslikani izborom poslanika na nivou Evropske unije, dovedena je u pitanje i pre početka parlamentarnog termina. Reprezentativnost u Uniji označava poštovanje principa degresivne proporcionalnosti, kao jednog od ključnih federalnih načela. Taj princip, ili metod, trebalo bi da odslika veličinu stanovništva država članica i demografsko stanje u njima. To znači da broj poslanika u Evropskom parlamentu raste sa veličinom i naseljenošću zemlje, ali proporcija je opadajuća, a ne potpuna. Ugovorom je propisano ograničenje da po državi članici ne sme biti manje od šest i više 96 poslanika.²² Matematička optimalizacija raspodele mesta vrši se s vremena na vreme sa povećanjem broja članica, a poslednji konkretan proračun je izraz tzv. kompromisa iz Kembridža (2013), ponovo razmotrenog u kontekstu Bregzita.²³

Degresivna proporcionalnost je jedno od ključnih federalnih načela, koje praktično znači da su velike zemlje članice pristale na svojevrsnu pozitivnu diskriminaciju u odnosu na male zemlje. U krajnjem, zemljama sa malim brojem stanovnika dat je nesrazmerno veliki broj glasova u poređenju sa većim i naseljenijim državama članicama, što dovodi do nedosledosti u praksi pa,

²⁰ Alberto Alemanno and Benjamin Bodson, “How Brexit may harm the new EU parliament”, op. cit.

²¹ Ibid.

²² Član 14.2(1) Ugovora o EU. Princip degresivne proporcionalnosti nije bio preciziran Ugovorima, niti eksplicitno spomenut sve do Lisabonskog ugovora.

²³ “European Parliament report on the composition of the European Parliament with a view to the 2014 elections”, PE 502.178v04-00, A7-0041/2013, 25 February 2013, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: Roberto Gualtieri and Rafał Trzaskowski, (2012/2309(INI)); Robert Kalcik and Guntram B. Wolff, “Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?”, *Bruegel Policy*, Contribution No. 2, 2017, pp. 1–15.

primera radi, jedan poslanik iz Luksemburga predstavlja oko 80.000 stanovnika, dok nemački poslanik predstavlja 800.000 ljudi. Drugim rečima, pri izboru Evropskog parlamenta ne primenjuje se princip „jedan čovek – jedan glas”, koji bi odslikavao jednako pravo glasa i potpunu demokratsku reprezentativnost. Pored toga, budući da državama pripadaju kvote različitih veličina, ne važi ni princip jednakosti država.

Jedan od ekstremnih evropskih federalista i kreatora izborne reforme Evropskog parlamenta, član Komiteta za ustavna pitanja (*Constitutional Affairs Committee*) i njegov izvestilac, Endru Daf (Andrew Duff, od 1999. godine član Saveza liberala i demokrata u EP, eng. ALDE), opisao je princip degresivne proporcionalnosti kao „gigantski istorijski kompromis” između principa jednakosti država u međunarodnom pravu, sa jedne strane, i demokratskog metoda jedan čovek — jedan glas, sa druge strane.²⁴ On je s pravom istakao da matematička formula samo odražava problem koji je u suštini politički.²⁵ Najavio je i mogućnost da nepoštovanje načela degresivne proporcionalnosti dovede do kažnjavanja od strane Suda pravde EU.²⁶

Ukoliko bi, pak, u Evropskom parlamentu važio demokratski princip „jedan čovek – jedan glas”, umesto federalnog principa degresivne proporcionalnosti, Evropski parlament bi bio organ sličan veću građana u federacijama. Takvo drugo veće kakvo postoji u klasičnim federacijama, ili veće identično parlamentu u unitarnim nacionalnim državama, ne postoji u Uniji. To nije ni Savet EU, koji takođe predstavlja države članice sa ponderisanim odmerima glasova, niti je to Savet EU koji okuplja šefove država ili vlada i ima, dakle, personalan sastav, isto kao i Komisija ili Sud pravde EU. To pokazuje da Evropski parlament, uprkos tome što ga građani biraju na direktnim izborima, ostaje predstavništvo naroda država članica u kojem se mesta, u krajnjem, raspodeljuju državama članicama posredstvom nacionalnih izbornih lista.²⁷ To je posebno važno istaći jer bi moć da demokratski legitimiše Evropsku uniju imao samo „narod Evropske unije”, odnosno evropski narod. Ovo razmatranje, dakle, zadire direktno u pitanje (ne)postojanja *evropskog demosa*.

²⁴ Andrew Duff, “Foreword”, in: Friedrich Pukelsheim (ed.), *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications*, Springer, Heidelberg, 2017, p. viii.

²⁵ Videti: “Report on the composition of the European Parliament”, 3 October 2007, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin, PE 392.381v02-00, A6-0351/2007, (2007/2169(INI)). Ovaj izveštaj predstavlja intelektualnu i političku osnovu koncepta degresivne proporcionalnosti.

²⁶ Ibid.

²⁷ V. Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, op. cit., para. 284.

Evropsko građanstvo vs. nacionalno državljanstvo

Uprkos uzavrelim raspravama iz perioda odbacivanja Ustava za Evropu (2004) koje traju i danas o pitanju ko je ultimativni subjekt demokratske legitimizacije u Evropskoj uniji, opšti pravni kontekst važećeg Ugovora iz Lisabona, u kojem se čak i koristi pojam „građani Unije”, ne pokazuje postojanje „volje” koja bi imala za cilj stvaranje „nezavisnog personalnog subjekta legitimacije na evropskom nivou”, niti „nezavisnog narodnog suvereniteta za sve građane Unije”.²⁸ Nemački Savezni ustavni sud je u „Lisabonskoj presudi” naglasio da „državljanstvo Unije nije nadređeno primarnom statusu državljanstva”.²⁹ Ili, još eksplicitnije:

U Evropskom parlamentu nije predstavljen evropski narod (...), već su to narodi Evrope organizovani u svojim državama, sa svojim odnosnim raspodelama moći uspostavljenim demokratskim izborima koji su uzeli u obzir princip jednakosti i unapred utvrđene partijske politike.³⁰

Još konkretniji je bio nemački Sud da se „demokratsko osnovno pravilo jednakih mogućnosti za uspeh” (tj. princip jedan čovek – jedan glas) primenjuje „samo u okviru naroda, a ne unutar nadnacionalnog predstavničkog tela koje ostaje predstavništvo naroda međusobno povezanih ugovorima, mada sada sa posebnim akcentom na građanstvo Unije”.³¹ Evropski parlament zato nije predstavničko telo suverenog evropskog naroda „u jedinstvu bez diferencijacija, shodno principu izborne ravnopravnosti”.³²

Uprkos iznetim zaključcima, nemački Sud je Uniju kao, rekli bismo, „nedovršenu federaciju” preispitivao i kritikovao upravo sa stanovišta standarda egalitarne, većinske parlamentarne demokratije. Za mnoge frustrirajuća, ova presuda je svakako jedinstvena, budući da je njena argumentacija toliko u suprotnosti sa zaključcima.³³ Sud je istakao vrhunsku važnost jednakog prava glasa za demokratsku legitimizaciju, kao i centralnu ulogu Evropskog parlamenta u procesu prekoračenja praga za federalnu državu. Ako taj prag u budućnosti bude pređen, nivo demokratske legitimizacije moraće da bude u skladu sa standardom egalitarne, većinske parlamentarne demokratije. To znači da će u

²⁸ Ibid., para. 281, 277. Videti: član 14(2) Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁹ Ibid., para. 349.

³⁰ Ibid., para. 287.

³¹ Ibid., para. 279.

³² Ibid., para. 280.

³³ Christoph Schönberger, “Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea”, *German Law Journal*, Vol. 10, Issue 8, August 2009, pp. 1201–1218. Videti i ostale tekstove u navedenom broju časopisa.

evropskoj federalnoj državi, kao „organ predstavljanja novog federalnog naroda, Evropski parlament morati da bude u centru tog institucionalnog sistema“.³⁴ U ovoj, naizgled, protivrečnosti izražava se karakter EU kao specifičnog, saveza država, kako ga shvata autoritativni Sud.

Evropska unija kao poseban savez država (Staatenverbund) i strukturni demokratski deficit

Sadašnji status evropske integracije, strogo normativno i proceduralno posmatrano, sudeći po Ugovoru iz Lisabona i tumačenju nemačkog Suda, ne dostiže formu koja odgovara nivou legitimizacije demokratije konstituisane kao država. Evropska unija je nadnacionalna zajednica karakteristična po limitiranoj volji za ujedinjenjem, tj. savez ili zajednica suverenih država (nem. *Staatenvebrbund*; eng. *association*).³⁵ To nije ni federacija (nem. *Bundesstaat*, savezna država), niti konfederacija (nem. *Staatenbund*), već pod pojmom „savez“ (nem. *Verbund*), nemački Sud podrazumeva „savez suverena“ (koristi se i nemački termin *Herrschaftsverband*), odnosno

(...) blizak dugoročni savez država koje ostaju suverene, savez koji vrši javnu vlast na osnovu ugovora, čiji fundamentalni poredak, međutim, ostaje na raspolaganju samim državama članicama, u kojem narodi država članica, tj. građani država članica, ostaju subjekti demokratske legitimizacije.³⁶

Ravnotežu političkih snaga između država članica, sa jedne strane, i nivoa Unije, sa druge strane, koja je preduslov za alokaciju suverenih nadležnosti u savezu suverenih država, odražava princip ograničenog prenosa (nem. *das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*; eng. *principle of conferral*).³⁷

Sudsko obrazloženje za tolerisanje demokratskog deficita sažeto glasi da, sve dok, ili ukoliko (nem. *solange*) Evropska unija vrši samo ovlašćenja koja su joj preneti u skladu sa principom ograničenog prenosa, dakle javnu vlast izvedene prirode, nije ni potrebno da se potpuno povinuje zahtevima demokratije koji

³⁴ Ibid., p. 1206.

³⁵ Ovaj neologizam Sud je prvi put upotrebio u presudi o Ugovoru iz Mastrihta: Bundesverfassungsgericht, BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. März 1998, 2 BvR 1877/97 - Rn.

³⁶ Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, op. cit., para 229. Videti i: para 276 i para. 171. O ovome šire u: Žaklina Novičić, *Prvenstvo prava EU i nacionalna kontrola prekoračenja nadležnosti: slučaj Nemačke*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013, str. 49.

³⁷ V. Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, paras 265–267.

postoje u državi, tj. koji su propisani ustavom. To nije potrebno sve dok se evropske nadležnosti *prenose* u skladu sa „procedurama odlučivanja koje su kooperativno oblikovane”, i sve dok se održava balans tj. jednakost između nadležnosti Unije i nadležnosti država članica.³⁸ Sud konstatuje, dakle, prekomernu federalizaciju (tj. strukturni demokratski deficit), kao neprihvatljivu – ukoliko bi Evropska unija bila ustavna tvorevina, dakle država, a ne specifičan ugovorni savez izvedene prirode (*Staatenverbund*) u kojem je „legitimizacija koja se obezbeđuje preko nacionalnih parlamenata i vlada, uz dopunu i dodatak u direktno izabranom Evropskom parlamentu, u principu dovoljna”.³⁹ Ova logika dovodi do zaključka da bi bilo potrebno samo proglasiti EU državom, da bi bila konstatovana njena neustavnost. Skepticizam prema Uniji ovde je u samom epicentru.

Zakonodavne nadležnosti su sama suština demokratskog samoopredeljenja, i ako se one ostvaruju uglavnom na nivou Evropske unije, narušena je ravnoteža između vrste i obima suverenih nadležnosti, sa jedne strane, i stepena demokratske legitimacije, sa druge strane (demokratski deficit), u kojem slučaju je dužnost države, i prema Sudu, da to stanje promeni i da, u najgorem slučaju, čak i odbije dalje učešće u Uniji.⁴⁰ Žalbeni prigovori u procesu pred Sudom su išli u tom pravcu, tvrdnjom da je „lanac legitimacije” koji ide ka nacionalnim parlamentima prekinut principom odlučivanja većinom koji se od Lisabonskog ugovora primenjuje skoro kao norma, kao i nemogućnošću da se brani princip jednoglasnosti, jer jednom usvojen zakonodavni akt ne može da bude poništen sve dok i jedna jedina država ima nameru da ga zadrži.⁴¹ Ako imamo u vidu i to da uprkos ojačanoj ulozi Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu, kontrola agende ostaje u rukama Evropskog saveta i Saveta EU, čini se da postaje jasna grandioznost problema legitimacije u Uniji.⁴²

³⁸ Ibid., para. 271–272

³⁹ Ibid., para. 262. Videti i paras 288–290, para. 264.

⁴⁰ Ibid., para. 264.

⁴¹ Ibid., para. 105. Pogledati niz žalbenih prigovora: paras 99–134. O nešto ojačanoj ulozi nacionalnih parlamenata u evropskom zakonodavnom procesu, videti u: Žaklina Novičić, „Mehanizam ranog upozoravanja na povrede principa supsidijarnosti i proporcionalnosti”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31–32, 2010, str. 67–76.

⁴² Kada se govori o kontroli agende, misli se na suštinske nadležnosti, i to su, *inter alia*: građanstvo/državljanstvo, civilni i vojni monopol na upotrebu sile, prihodi i rashodi (uključujući finansiranje ka inostranstvu), i oni elementi realizacije osnovnih prava koji zadiru u lišavanje slobode (administracija krivičnog prava ili pritvaranje u institucije), kao i pitanja kulture: jezika, porodice i obrazovanja, slobode govora, štampe i udruživanja, ispovedanja vere ili ideologije. Videti: Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, para. 249.

Prikazani način rasuđivanja iskazan je u nizu drugih presuda istog Suda, koje se grupišu pod naslov „'sve dok' presude” (nem. *die Solange Beschlusses*), donetih u kontekstu preispitivanja ustavnosti evropske integracije (sa nemačkog stanovišta), a koje sadrže pomenutu stipulaciju kao osnovu te logike.⁴³ Ovdje je ona posebno istaknuta, budući da će u zaključku ovog teksta ista logika biti primenjena na objašnjenje uloge evroskepticizma u evropskoj politici i posebno u izborima za Evropski parlament. Dalji elementi demokratske uloge evroskeptičnih partija u Evropskom parlamentu kao jedine opozicije u evropskoj institucionalnoj strukturi, postavljeni su u sledećem odeljku ovog teksta.

Demokratska opozicija i elaboracija u Evropskom parlamentu

Na sadašnjem nivou evropske integracije, nije potrebno strukturno podudaranje, tj. saglasnost institucionalnog poretka Evropske unije sa principom demokratije kakav je ustavom propisan za nivo države, jer Unija ne podrazumeva „prenos modela federalne države na evropski nivo, već proširenje ustavnog federalnog modela nadnacionalnom dimenzijom saradnje”, prema rečima nemačkog Suda.⁴⁴ Bez obzira na to, i doktrinarno i praktično je veoma važno da postoji demokratska elaboracija srazmerna statusu i funkcijama Unije.⁴⁵ Nemački Sud naglašava značaj organizovane političke opozicije za svaku demokratiju i podseća da je jedan od preduslova za učešće u evropskoj integraciji – poštovanje opšte evropske ustavne tradicije priznate u Evropskoj uniji.⁴⁶

Jedan od osnovnih prigovora Lisabonskom ugovoru bio je da je ovim ugovorom prekršen demokratski princip promenljivih većina, odnosno demokratski organizovane vlasti koju konstituiše većina koja uvek može da se promeni. Demokratija je proceduralno regulisana bitka za političku moć koja se vodi za dobijanje većine, koja govori o volji stvarne većine ljudi utvrđenoj pažljivo regulisanim procedurama, a kojoj je prethodila slobodna diskusija. Do tog nadmetanja za političku moć kroz uzajamnu igru manjine i većine ne dolazi na evropskom nivou. Evropske institucije nisu raspoređene oko centralnog pitanja političkog sukoba i upravo činjenica da se linije političkog konflikta ne mogu identifikovati dovodi do političke apatije u formi apstinencije na izborima za

⁴³ Videti šire u: Žaklina Novičić, *Prvenstvo prava EU i nacionalna kontrola prekoračenja nadležnosti*, op. cit., str. 33–37.

⁴⁴ Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, para. 277. Videti i: paras 271–274.

⁴⁵ Ibid., para 266.

⁴⁶ Ibid., para. 271.

Evropski parlament.⁴⁷ Sa ovim prigovorima složio se i nemački Sud, koji je konstatovao da zaista, umesto povratne veze (eng. *feedback*), u Uniji postoji samo „proces formiranja mišljenja” kojem „različiti pogledi, ideologije i interesi naroda doprinose”.⁴⁸

Što se tiče Saveta EU, budući da ga čine različite formacije ministara država članica EU, jasno je da nacionalna opozicija nije u njemu zastupljena. To ne znači da on nema određenu demokratsku legitimizaciju, već znači da je ona prenetá ustavima država, kao i da se temelji na diskusijama do kojih dolazi u Savetu.⁴⁹ U Savetu EU su predstavljene vlade država članica koje su i same „u skladu sa demokratskim načelima odgovorne pred svojim nacionalnim parlamentima i pred svojim građanima”, dok su u Evropskom savetu one predstavljene preko šefova država ili vlada.

To je jedan od puteva legitimizacije u Evropskoj uniji, dok je druga putanja legitimizacija nadnacionalne vlasti putem „direktne” predstavljenosti „građana Unije” u Evropskom parlamentu.⁵⁰ Ali legitimizacija u Uniji ostaje, ipak, ono što je i bila od početka evropske integracije – ograničena. Kao reprezentativno telo koje predstavlja državljane država članica, kako je ranije objašnjeno, Parlament nema dovoljno legitimiteta koji bi potom delegirao i na Komisiju, putem predlaganja i glasanja za predsednika Komisije, što čini imajući u vidu rezultate evropskih izbora, većinom glasova, a na predlog Evropskog saveta usvojenog kvalifikovanim većinom.⁵¹ Zbog toga bi i formiranje, unutar i iz Evropskog parlamenta, nezavisne vlade sa nadležnostima koje su uobičajene u državama, moralo da bude iz osnove odbačeno jer nije ustavno. Prema nemačkom Sudu, čak nema potrebe ni da Komisija, kao posebno nadnacionalno telo, ispunjava naširoko uslove koji se postavljaju pred vladu države koja je potpuno odgovorna ili parlamentu ili većinskoj odluci izbornog tela: „Komisija nije u obavezi prema volji elektorata na uporediv način”.⁵²

Ako bi se, pak, nastavilo „pomeranje fokusa političke akcije” prema Komisiji, i ako bi predsednika Komisije birao samo Parlament, izbor njegovih poslanika istovremeno bi odlučivao i evropsku vladu, izvan onog obima koji je danas

⁴⁷ Ibid., para. 107.

⁴⁸ Ibid., para. 106.

⁴⁹ Ibid., para 141.

⁵⁰ Ibid., para. 36.

⁵¹ V. član 17.7 UEU. Ukoliko izbor ne uspe iz prvog pokušaja, Evropski savet u roku od mesec dana mora da predloži novog kandidata za predsednika Komisije.

⁵² Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, para. 271.

propisan, a za takvo odricanje od nacionalnog suvereniteta, bila bi potrebna slobodna odluka naroda, odnosno „direktno izjašnjavaње demosa koje poštuje princip jednakosti”, kako je istakao i nemački Sud.⁵³

Šira elaboracija institucionalne i proceduralne utemeljenosti Evropske unije pokazala bi da nije bez utemeljenja bojazan da Unija nije više sektorska ekonomska zajednica, da preuzima dužnosti u svim politički relevantnim oblastima, i da čak sama može da popuni preostale rupe u nadležnosti (nem. *Kompetenz-Kompetenz*; tj. nadležnost za nadležnost). U tom kontekstu bi trebalo sagledati dalju raspravu o evroskepticizmu.

Slabi dometi reforme izbornog prava Evropske unije

Pokušaji kodifikacije izbornih zakona i reforme izbornog sistema inicirani su u okviru Komiteta Evropskog parlamenta za ustavne poslove odmah posle usvajanja Lisabonskog ugovora, da bi 2015. godine stigla na dnevni red Evropskog saveta zakonodavna inicijativa EP o promeni evropskog izbornog prava, za čije usvajanje je bila potrebna njegova saglasnost, kao i jednoglasnost u Evropskom savetu, i ratifikacija nacionalnih parlamenata. Cilj reforme bio je da se podstakne učešće na nadnacionalnim izborima, kao i svest o evropskom karakteru izbora i vidljivost evropskih stranaka. Inicijative u pravcu jačanja federalizma su pogodno tlo za to, ali one nisu dobile podršku, budući da zadiru u pitanje rapodele nadležnosti između nacionalnog i evropskog nivoa, i da su zato za njih potrebne promene ugovora.⁵⁴ Zbog toga, kao i zbog opšteg konteksta krize evropskih integracija, budućnost reforme je nesigurna.⁵⁵ Predlozi koji cirkulišu su: jedinstvena izborna lista (eng. *single EU constituency*) i tzv. transnacionalne liste (eng. *transnational lists*), kao i vodeći, glavni kandidati lista (nem. *Spitzenkandidaten*). Prve dve ideje su za sada odbačene, dok je treća primenjena od prošlih izbora, ali sa ovogodišnjom kampanjom i obesmišljena.

⁵³ Ibid., para. 297.

⁵⁴ Robert Kalcik and Guntram B. Wolff, “Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?”, op. cit., pp. 1-2.

⁵⁵ Cf. “European Parliament elections: Council reaches agreement on a set of measures to modernise EU electoral law,” European Council, Council of the EU, *Press release 325/18*, 07/06/2018.

Transnacionalne liste

Transnacionalne liste trebalo je da budu sastavljene od najmanje 25 poslanika Evropskog parlamenta, i to barem iz trećina država članica, i na izborima bi išle uz nacionalne liste.⁵⁶ Predlozi su predstavljali ambiciozan paket mera koji je trebalo da ojača legitimizaciju i efektivnost, na čijem vrhu je bila ideja panevropske izborne jedinice iz koje bi se birali novi poslanici sa transnacionalnih lista. Ideje razrađene „postnacionalne demokratije“, očekivano su naišle na protivljenje partija tradicionalne, desne orijentacije u Evropskom parlamentu, pa su tokom niza godina važili provizorni aranžmani za Parlament.⁵⁷

U poslednjem pokušaju konkretna inicijativa je potekla formalno od Italije sa neformalnog sastanka Evropskog saveta u Bratislavi u aprilu 2017. godine. Ideju transnacionalne liste podržali su pojedini ministri evropskih poslova (francuski, italijanski i španski) u nekoliko tekstova u dnevniku *Le Monde*. Podrška je stigla očekivano i od predsednika Komisije Žan-Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker) sa godišnjeg obraćanja (SOTEU) od 13. septembra 2017. godine, a javno su podržane i od strane Belgije, Italije, Španije.⁵⁸ Ideja transnacionalne liste najradikalnijeg zastupnika ima u francuskom predsedniku Emanuelu Makronu (Emmanuel Macron), koji je predložio da se čak polovina poslanika bira sa jedinstvene izborne liste do 2024. godine, što bi ceo sistem značajno promenilo.⁵⁹

O ideji transnacionalne liste raspravljalo se prilikom određivanja novog sastava Evropskog parlamenta tokom 2018. godine. Izveštaj odobren od strane Komiteta za ustavne poslove, najpre je bio usvojen u celini, ali je na plenarnom glasanju 7. februara 2018. odbačena preporuka Komiteta i brisani su svi delovi koji se odnose na transnacionalne liste.⁶⁰ Radi se, zapravo, o staroj federalnoj

⁵⁶ “Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI))”, 28 April 2011, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Andrew Duff. Bilo je predviđeno i da žene budu predstavljene na fer način.

⁵⁷ Andrew Duff, “Post-national democracy and the reform of the European Parliament”, Policy Paper 42, Notre Europe, Institute Jacques Delors.

⁵⁸ Alberto Alemanno, “Europe Up for Grabs: The Looming Battle Lines of the 2019 European Parliament Elections”, *Carnegie Europe*, 27 June 2018.

⁵⁹ “Sorbonne speech of Emmanuel Macron”, 26 septembre 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>, 23/10/2018.

⁶⁰ “Report on the composition of the European Parliament (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE))”, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: Danuta Maria Hübner and Pedro Silva Pereira, 26/01/2018.

ideji nastaloj kada je Evropski parlament imao znatno manja ovlašćenja, a po uzoru na SAD.⁶¹

Tradicionalno su protiv ideje transnacionalne liste manje političke grupe, uglavnom evroskeptika. Protiv su takođe zemlje Višegradske grupe (Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka), koje su objavile i zajedničku rezoluciju kojom se pozivaju na razloge demokratske legitimizacije, za koju smatraju da jedino može da bude ojačana kontrolom nacionalnih parlamenata.⁶² Predlog su još ranije kritikovali poslanici iz Britanije, Danske, Francuske, Luksemburga i Švedske, zbog povrede principa supsidijarnosti i kolizije sa nacionalnim glasačkim tradicijama. Kao mane ove ideje navodi se i to da ona zahteva dosta dugoročno planiranje, da bi transnacionalne liste predominantno bile sastavljane od kandidata iz najvećih zemalja, itd.⁶³ Kritičari tvrde i to da transnacionalne liste dovode do smanjenja demokratske legitimizacije Evropskog parlamenta, stvarajući dve klase poslanika, sa nacionalnih i sa transnacionalne liste, i stvarajući tenzije između dva paralelna aranžmana u Parlamentu, što posebno važi za velike članice gde se dodatno smanjuje povazanost poslanika sa glasačima.⁶⁴ Ima i onih koji se plaše toga da bi transnacionalne liste pale u ruke populista, te da je koncept suštinski antievropski i antifederalan, kao i da smanjuje legitimitet Evropskog parlamenta.⁶⁵

Podeljena su mišljenja o transnacionalnim listama i u Evropskom savetu. Uglavnom ih prihvata grupa sedam zemalja *EuroMed 7*, a pored Francuske i Italije, koje su inicirale ideju, u grupi su i Kipar, Grčka, Malta, Portugalija, Španija i Irska.⁶⁶ Ostale zemlje su uglavnom protiv: iz ideoloških razloga (Poljska i Mađarska), iz pragmatičnih razloga (potreba budžetske uštede), ili zato što se ideja smatra idealističnom. Interes za transnacionalne liste pokazali su i nacionalni parlamenti, na primer francuska skupština, 24. januara 2018. godine.⁶⁷ Ideja je radikalno federalistička jer predviđa sasvim drugi tip reprezentacije, tj. evropsku izbornu

⁶¹ Videti: Christine Verger, "Transnational lists: A political opportunity for Europe with obstacles to overcome", op. cit., pp. 6–7.

⁶² "Visegrad Four oppose transnational lists for EP", *EUobserver*, 26 January 2018, <https://euobserver.com/tickers/140724>, 30/01/2018.

⁶³ Videti u: Nicolai von Ondarza and Felix Schenuit, "Reforming the European Parliament: Brexit creates opportunity for more than just seat redistribution – but plans are modest (for now)", *Comments*, 10/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, pp. 1–2.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 3–4.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 5. Sumnje koje je izrazio Elmar Brok, nemački poslanik Evropskog parlamenta, na sastanku Komiteta za ustavne poslove u januaru 2018. godine.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁷ Christine Verger, "Transnational lists", op. cit., p. 5.

jedinicu i zato je veliko pitanje da li je ostvariva. Jedna od reformskih ideja, koju zastupaju uglavnom federalisti i liberali, bila je da transnacionalne liste vode tzv. vodeći kandidati kako bi bio obezbeđen njihov direktan izbor, odnosno da se povežu transnacionalne liste sa tzv. špic-kandidatima.

Vodeći kandidati (*Spitzenkandidaten*)

Još se od Sporazuma iz Maastrichta tražio način da se Evropski parlament konsultuje kada se nominuje predsednik Komisije, ali ta nadležnost ostaje do danas čvrsto u rukama nacionalnih vlada. Promena do koje je došlo tokom vremena ogleđa se u menjanju procedure nominacije, pa je od Ugovora iz Nice za to potrebna samo kvalifikovana većina, čime je formalno otklonjena mogućnost nacionalnog veta, ali u praksi ostaje pravilo da se iza scene traži konsenzus.⁶⁸ Prema Ugovoru iz Nice, Savet EU u sastavu šefova država ili vlada kvalifikovanim većinom imenuje kandidata za predsednika Komisije, što je „odobravao” i Evropski parlament.⁶⁹ Od Ugovora iz Lisabona važi pravilo da Evropski savet kvalifikovanim većinom predlaže kandidata „vodeći računa o rezultatu izbora za Evropski parlament” i „posle sprovedenih konsultacija potom se kandidat „bira” većinom glasova.⁷⁰

Lisabonski ugovor ne spominje eksplicitno proces putem kojeg evropske političke partije imenuju „vodeće kandidate”, ali je sada eksplicitna veza uspostavljena između izbora za Evropski parlament i izbora predsednika Komisije otvorila vrata za ono što su mnogi videli kao „kreativno” ili „ekspanzivno” tumačenje Ugovora od strane Parlamenta.⁷¹ Ideju je snažno podržao prethodni predsednik Parlamenta Martin Šulc (Martin Schulz), a pred rezolucijom iz 2012. godine, Evropski parlament je pozvao evropske političke partije da „predlože kandidate” i izrazio očekivanje da će ti kandidati igrati „vodeću ulogu” u parlamentarnoj izbornoj kampanji.⁷² Krajem 2013. i početkom 2014. godine, nakon prvog uspostavljanja internih procedura za ovaj „izbor bez predsedana”,

⁶⁸ Šire o evoluciji formalnih procedura za postavljanje predsednika Komisije u: Laura Tilindyte, “Election of the President of the European Commission Understanding the Spitzenkandidaten process”, European Parliamentary Research Service, PE 630.264, April 2019.

⁶⁹ Član 214(2) Ugovora o Evropskoj zajednici.

⁷⁰ Član 17(7) Ugovora o Evropskoj uniji.

⁷¹ Laura Tilindyte, “Election of the President of the European Commission Understanding the Spitzenkandidaten process”, op. cit., p. 4.

⁷² Ibid.

pet evropskih političkih stranaka imenovalo je svoje vodeće kandidate za predsednika Komisije.⁷³

Bez posebnih ugovornih amandmana, Evropski parlament je uspeo da iskoristi klauzulu koja je otvorena za tumačenje („vodeći računa o rezultatu izbora”) kako bi afirmisao svoju ulogu u izboru predsednika Komisije. Mada bez podrške u Evropskom savetu, ideja vodećih kandidata podržana je 2014. godine od strane Komisije i Parlamenta, koji je odbio da potvrdi izbor bilo koga ko nije bio vodeći kandidat, pa je na kraju izabran Juncker, koji je bio vodeći kandidat grupe Evropske narodne partije.⁷⁴

U susret izborima za Evropski parlament zakazanim za maj 2019. godine, koncept vodećih kandidata je nekoliko meseci ranije već bio obesmišljen od strane nekoliko partija. Samo tri partije izabrale su samo po jednog vodećeg kandidata: desni centar Evropske narodne partije predložio je Manfreda Vebera (Manfred Weber), levi centar tj. evropski socijalisti Fransa Timermansa, a konzervativci i reformisti Jana Zahradila (Jan Zahradil). Najveća podrška za ideju je među najvećim partijama, što nije iznenađenje, jer one brane sistem koji im je naklonjen. Dva kandidata umesto jednog, najpre su izabrani od strane evropske levice; Zeleni su izabrali dva kandidata, kao i na prethodnim izborima. Time je ideja vodećih kandidata *de facto* sahranjena.⁷⁵ Liberali (grupa ALDE) su „zakucali poslednji ekser u kovčeg”, jer su postavili nekoliko kandidata, zapravo čitav tim koji vodi kampanju (među njima je najistaknutiji Guy Verhofstadt).⁷⁶

Razlog za takav postupak liberala je snažno protivljenje Makrona, koga liberali žele u koaliciji, a koji je kritikovao ideju vodećih kandidata u nedostatku transnacionalnih lista jer njegov pokret (*La République En marche!*) nije ni u jednoj političkoj familiji. Sama činjenica da sistem ne podržavaju najvatreniji federalisti znači da je njegov kredibilitet ozbiljno oštećen.⁷⁷ U Briselu se već priča o imenima van lista (spominju se Michel Barnier, Angela Merkel), tako da nije izvesno ko će biti predsednik Komisije bez obzira na rezultat izbora. To je nagovestio i sam predsednik Evropskog saveta, Donald Tusk, istakavši da se

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Videti: Dave Keating, “Red Herring & Black Swan: Don’t Count Your Spitzens Before They Hatch”, *Berlin Policy Journal*, January–February 2019.

⁷⁵ Peter Teffer, “The de facto demise of the Spitzenkandidaten idea”, *EUobserver*, 30 January 2019, <https://euobserver.com/elections/144035>, 15/03/2019.

⁷⁶ Više u: Dave Keating, “The Kiss of Death for the Spitzenkandidat System?”, *Berlin Policy Journal*, March 2019.

⁷⁷ Ibid.

Evropski savet „ne može lišiti” svojih prerogativa bez promene Ugovora, kao i da ne može unapred da garantuje da će predložiti jednog od vodećih kandidata.⁷⁸

Razlog za nepoverenje prema izboru predsednika Komisije preko vodećih kandidata nalazi se u činjenici da se ovom procedurom menja institucionalni balans uspostavljen Ugovorima između Evropskog saveta i Evropskog parlamenta u odnosu na izbor Komisije, odnosno da se njome povećava moć drugog na račun prvog i država članica, što su neki nazvali čak „državnim udarom” ili „pučem”.⁷⁹ Te kvalifikacije nisu sasvim neumesne ako se ima u vidu važnost za strukturu demokratske legitimacije tog proceduralnog povezivanja izbora predsednika Komisije sa biračima a posredstvom izbora za Evropski parlament. Sama procedura uvedena je, kako je rečeno, nešto slobodnijim tumačenjem postojećih propisa, bez ugovorne revizije i nacionalnih ratifikacija koje bi bile neophodne u slučaju promene institucionalne ravnoteže, mada bi njena puna operacionalizacija doprinela inicijalnoj svrsi – povećanju demokratske legitimacije institucionalne strukture Unije.

Politička legitimizacija: pohod evroskeptika sa margine na glavnu evropsku političku scenu

Evroskepticizam je ostajao na marginama evropske političke scene sve do Ugovora iz Maastrichta. Nova, viša faza u istoriji evropske integracije, koja je snažno podstakla produbljivanje evrointegracije, produbila je, međutim, i sumnju u taj proces koja je nagovestila prve pukotine u prećutnom konsenzusu među vladajućim političkim elitama o izgledu procesa integracije. Od sredine devedesetih godina prošlog veka sve je glasnije preispitivanje manjka demokratije (demokratskog deficita). Integracija je sve više pomerala moć na nivo Evropske unije i smanjivala širinu političkih izbora nacionalnih vlasti šireći percepciju bespomoćnosti i irelevantnosti političkih partija na nacionalnom nivou. Rezultat je smanjena mogućnost da se jasno uoče političke alternative, što je snažno uticalo i na to kako birači percipiraju partije na skali levo vs. desno. Sve ukupno doprinelo je percepciji da Unija slabi unutrašnje partijske sisteme, bez jasne alternative na nadnacionalnom nivou i bez razloga za nju.

⁷⁸ Laura Tilindyte, “Election of the President of the European Commission Understanding the Spitzenkandidaten process”, op. cit., p. 7.

⁷⁹ Navedeno u: ibid., p. 6.

Trend se pojačao posebno od 2000. godine, što prati i buđenje akademskog razumevanja za sumnju u benefite evropske integracije. Tokom naredne decenije dolazi do korenitih promena u razumevanju ovog procesa sa neuspehom ratifikacijom Ustava za Evropu i pratećim referendumima koji su to izrazili u Francuskoj i Holandiji. Lisabonski ugovor je, praćen irskim referendumom, dalje ojačao evroskepticizam i preispitivanje poželjnosti dalje evropske integracije.

Kriza evrozone od 2008. godine dodatno je povećala nezadovoljstvo tradicionalnim političkim opcijama, partijama i elitama, i čak poljuljala poverenje u samu demokratiju u Evropskoj uniji. Izostao je jedinstven odgovor na krizu suverenih dugova zasnovan na solidarnosti država i građana Unije, što je postavilo pitanje granice kolektivne evropske solidarnosti.⁸⁰ Manjak solidarnosti je, uz deficit demokratije, ukazao na to da Evropska unija ne postoji kao zajednica koja se uzajamno pomaže, niti postoji jedinstven evropski narod, demos, populus.

Posledica svega je rast izborne apatije i dalje smanjenje zainteresovanosti birača za evropske izbore, koja se ionako smanjivala od ranije sa svakim sledećim izborima za Evropski parlament, od skoro 62% u 1979. godini, do 43% u 2009. godini.⁸¹ U takvom kontekstu održani su izbori 2014. godine na kojima je zabeležen pravi „cunami“ evroskeptika, o kojem najbolje govori činjenica da samo pet od 28 zemalja članica nije poslalo nijednog evroskeptika u Brisel: Estonija, Luksemburg, Malta, Rumunija i Slovenija.⁸² Promenjen je odnos snaga u Evropskom parlamentu u odnosu na prethodni mandat, time što je smanjen broj poslanika proevropskih političkih grupa, dok su evroskeptici napravili najveći prodor ikada.

Prva od dve tradicionalno najveće političke porodice, koalicija desnog centra tj. savez konzervativaca i hrišćanskih demokrata pod nazivom Evropska narodna partija posle izbora 2014. godine imala je pedesetak poslanika manje nego u prethodnom sazivu (219 umesto 274), a očekuje se njen dalji pad na predstojećim izborima. Savez levog centra, tzv. Progresivna alijansa socijalista i demokrata (*Progressive Alliance of Socialists and Democrats*), zadržala je gotovo isti broj poslanika (189 umesto 184) ali, prema prognozama, i ona naredne izbore

⁸⁰ Cécile Leconte, "From pathology to mainstream phenomenon", op. cit., p. 259.

⁸¹ EU Parliament: voter turnout in the European elections 1979–2014, *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parliament-turnout-for-the-european-elections/>, 10/04/2019.

⁸² Nathalie Brack and Nicholas Startin, "Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream," op. cit., p. 242. Videti tabelu u: Julie Hassing Nielsen and Mark N. Franklin, *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections: Second Order or Second Rate*, op. cit., pp. 3–4.

neće preživeti bez gubitaka. Na trećem mestu se 2014. godine po broju poslanika našao tada nešto ojačani (sa 71 poslanikom iz 15 zemalja) blago evroskeptični savez okupljen oko britanskih konzervativaca, odnosno grupa Evropskih konzervativaca i reformista (*European Conservatives and Reformists – ECR*). Nešto manje poslanika (68, dvadesetak manje u odnosu na prethodni mandat) imala je proevropska Alijansa liberala i demokrata (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE*). Po pedesetak poslanika dobile su dve grupe koje predstavljaju mešavine raznih „progresivističkih” stranaka: levice, zelenih, regionalnih nacionalista, pirata, manjina itd. Grupa Zeleni/Evropski slobodni savez (*Group of the Greens/European Free Alliance*) povećala je broj poslanika za dvadesetak (52 umesto 35). Slične veličine (51) je i druga grupa koja okuplja radikalniju levicu, Evropska ujedinjena levica – Nordijska zelena levica (*European United Left – Nordic Green Left*).⁸³

Radikalniji desni evroskeptici bili su okupljeni takođe u dve manje poslaničke grupe. Evropa za slobodu i direktnu demokratiju (*Europe of Freedom and Direct Democracy – EFDD*) imala je 45 poslanika, na čelu sa britanskom Partijom za nezavisnost. Oni su nesumnjivo bili najveći dobitnici evropskih izbora 2014. godine. Druga grupa radikalne desnice bila je Evropa nacija i slobode (*Europe of Nations and Freedom*) sa 35 poslanika.⁸⁴ Ovoj grupi dugo nije polazilo za rukom da okupi dovoljno poslanika, pa je većina radikalnih desnih partija ostala dugo u grupi „nevezanih” (eng. *unattached*) poslanika (kijih je bilo oko dvadesetak u prethodnom sazivu). Uspeh je zabeležila i Alternativa za Nemačku (*Alternative fuer Deutschland – AfD*), koja je dobila sedam odsto glasova u Nemačkoj (sedam mesta), koja se najzad ipak pridružila „mekim” evroskepticima u grupi Konzervativaca i reformista. Izbori 2014. godine prvi put u istoriji su u Evropski parlament uveli i nemačku krajnju desnicu sa elementima neonacizma – Nacionalno demokratsku partiju (*National Democratic Party – NPD*), što je posledica odluke Saveznog ustavnog suda Nemačke da ukine prag od pet odsto za evropske izbore.

Evroskeptična desnica je na izborima 2014. godine bila uspešna posebno u Zapadnoj Evropi, dok je u Južnoj Evropi fokus bio prebačen sa pitanja masovnih migracija i suvereniteta na politiku štednje, što je za posledicu imalo jačanje evroskeptičnih partija radikalne levice. Na tom osnovu, u Grčkoj je koalicija Siriza (*SYRIZA*) osvojila šest mesta, što nije oštetilo Komunističku partiju, koja je zadržala

⁸³ Tu je uključena i nemačka Levica (*die Linke*).

⁸⁴ U njoj je bio Nacionalni Front Marin Le Pen (Marine Le Pen), koja je u Francuskoj osvojila skoro 25% glasova. Tu je bila i radikalna desnica Gerta Vildersa (Geert Wilders) u Holandiji, Strankom slobode, koja takođe beleži rast.

dva mesta. U Španiji je Ujedinjena levica postigla veliki napredak od jednog na pet mesta, a još veće iznenađenje bilo je to što je nova stranka *Podemos*, stvorena samo nekoliko meseci pre izbora, osvojila pet mandata nakon kampanje koja se fokusirala protiv mera štednje.⁸⁵ Što se tiče ostalih levičarskih stranaka, u Finskoj su nepopularne ekonomske mere doprinele impresivnom rezultatu Finske partije, dok je Napredna partija radničke klase na Kipru osvojila drugo mesto. Ove partije ujedinjene su sa ostalim radikalnijim levim partijama u grupi Evropska ujedinjena levica – Severna zelena levica.

Ostaje da se vidi kako će se „revolucija protiv establišmenta” odraziti u rezultatima izbora za Evropski parlament u maju 2019. godine. Poslednje prognoze ukazuju na nastavljanje trenda sa prethodnih izbora. Teorijski postoji mogućnost da evroskeptici i antisistemske stranke dobiju trećinu glasovi i mogućnost da utiču na odluke Parlamenta barem blokiranjem odluka vodećih partija desnog i levog centra, koje će najverovatnije i dalje ostati vodeće partije, ali sa manjim brojem poslanika. Budući da se prognoze koriguju iz časa u čas, nema previše smisla niti potrebe baviti se brojkama na ovom mestu.⁸⁶ Ostaje da se, pored rezultata generalno, vidi i to kako će na izborima proći proevropski pokret francuskog predsednika Makrona koji prvi put učestvuje na izborima i da li će se pridružiti vodećim proevropskim snagama (iz grupe ALDE).

Otvoreno je pitanje koalicionog kapaciteta evroskeptičnih stranaka, koje će ovoga puta pokušati da ujedini zamenik italijanskog premijera Matteo Salvini. U toj grupaciji stav prema Evropskoj uniji nije identičan i menja se tokom vremena od bezuslovnog ka reformskom evroskeptizmu, što pokazuje i njihovo učešće na izborima za Evropski parlament, mada nije nemoguća ni promena u suprotnom smeru. Poseban slučaj britanske Bregzit partije već je uneo dodatnu neizvesnost u pitanje legitimiteta budućih procedura i odluka Parlamenta. Nema sumnje da oni koriste ovu priliku kao mogućnost povećanja svoje vidljivosti, sopstvene legitimizacije na glavnoj sceni evropske politike, kao i priliku da menjaju iznutra Uniju, ili da je ugroze iznutra – što se može čuti iz proevropskog tabora.

⁸⁵ Nathalie Brack and Nicholas Startin, “Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream”, op. cit., pp. 242–243.

⁸⁶ Ažurirane prognoze i rezultati, koji se menjaju iz časa u čas, raspoložive su na: *Europe Elect*, <http://europeelects.eu/>.

Zaključna razmatranja: uzajamna legitimacija evroskepticizma i Evropskog parlamenta

Bez sumnje su doskora marginalni pokreti i politike sa periferije prešli na centralnu političku scenu Evropske unije, gde po svoj prilici nameravaju da ostanu da bi ili menjali glavni politički tok ili iz njega izveli zemlje iz kojih potiču. Svakako je došao kraj prećutnom konsenzusu o evropskim integracijama, a kontinent ulazi u period uzbudljivog neslaganja koje ograničava (eng. *constraining dissensus*), koje je otkrilo razdor između elita i građana.⁸⁷ Proevropski politički establišmenti i prateće akademske elite šire moralnu paniku i pokušavaju da delegitimišu ove pokrete kao „bolest” koju treba suzbiti, ali sa druge strane se ovaj proces posmatra kao „katarza” demokratije.⁸⁸

Na prvi pogled možda je suprotno intuiciji da alternativne opcije koje traže manje Evropske unije (*Less Europe!*), zaštitu nacionalnog suvereniteta (i veću odgovornost evropskih struktura), zapravo povećavaju demokratičnost institucija u kojima kanališu svoje politike, samim tim što predstavljaju opoziciju u poretku koji proceduralno malo prostora ostavlja za tako nešto. U delu teksta koji se bavi izborom i sastavom Evropskog parlamenta, kao i karakterom Evropske unije i slabim rezultatima izborne reforme, videli smo da potpuna demokratska legitimacija i prava reprezentativna demokratije ne postoje u pravom smislu „izvan nacionalne države”.⁸⁹

Rizik koji evroskeptici predstavljaju za integraciju svakako postoji, ali rizik postoji i u zajednici koja toleriše preuzimanje suvereniteta – ili uopšte ili bez odgovarajuće odgovornosti, kako smo to pokazali na primeru tumačenja nemačkog Saveznog ustavnog suda. Zato smo na pitanje kako objasniti tu „tenziju” između „evroskeptične platforme” i „evropskog reprezentativnog mandata”,⁹⁰ odnosno između osporavanja dalje ili generalnog poricanja evropske integracije i *de facto* legitimizacije Evropske unije samim učešćem u njenom predstavničkom telu, smernice za odgovor našli u kontroverznoj logici nemačkog Suda izraženoj u formuli – „sve dok” (nem. *solange*). Sve dok se ne radi o

⁸⁷ Nathalie Brack and Nicholas Startin, “Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream,” op. cit., p. 54.

⁸⁸ Cécile Leconte, “From pathology to mainstream phenomenon”, op. cit., p. 255.

⁸⁹ Nathalie Brack, *Opposing Europe in the European Parliament: Rebels and Radicals in the Chamber*, Palgrave, London, 2018, p. 15.

⁹⁰ Nathalie Brack and Nicholas Startin, “Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream”, op. cit., p. vi.

potpuno antisistemskoj opciji evropskom projektu, ili sve dok bezuslovni evroskepticizam ne ostvaruje svoj krajnji cilj, on popunjava manjak demokratije samim tim što uvodi politički sukob u evropsku javnu sferu – što je suštinski politički i demokratski akt. Ta „politizacija“ već je uočena kao „normalizacija“ evropskog političkog prostora, što beleži i promene u izučavanju Evropske unije.⁹¹

Opisani trend se mogao očekivati kao reakcija na preteranu centralizaciju Evropske unije bez odgovarajuće demokratske legitimizacije, podele vlasti i organizovane opozicije. Kao što beleži Piter Mair (Peter Mair), „(k)ad ne možemo da organizujemo opoziciju u EU, onda smo skoro primorani da organizujemo opoziciju (prema) EU“.⁹² Odsustvo političkog sukoba je glavni razlog za percepciju slabe legitimizacije Unije.⁹³ Povezivanje evroskeptika iz različitih kutaka Evrope za zajednički nastup u Evropskom parlamentu u periodu 2019–2024. godine, iako je jako teško sagledati kraj ovog mandata u situaciji kada Uniju trese višestruka kriza, može imati dalekosežne posledice po nastanak panevropskog demosa spontano, iz same baze. Taj „demokratski preokret“, dopunjen sve većim brojem referenduma, čiji rezultati bi bili poštovani a ne dezavuisani, kao i sve veći broj zakonodavnih inicijativa Evropskog parlamenta, značajno bi mogli da doprinesu daljem jačanju ovog trenda, možda čak na kraju i smanjenju samog skepticizma i odbojnosti prema Evropskoj uniji. Nije nemoguće ni to da se evroskeptici socijalizuju u evropskom institucionalnom i političkom kontekstu, što ostaje, međutim, za neka druga, više sociološka istraživanja i dokaze. U svakom slučaju, Evropska unija je „sporan politički entitet problematičnog legitimiteta“, i pun je paradoksa koji se moraju razumeti jer, po svoj prilici, nastupa i vreme za njihovo razrešenje.⁹⁴

Bibliografija

Knjige i članci

Brack, Nathalie (ed.), *Opposing Europe in the European Parliament – Rebels and Radicals in the Chamber*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2018.

⁹¹ Cécile Leconte, “From pathology to mainstream phenomenon”, op. cit., p. 256.

⁹² Peter Mair, “Political opposition and the European Union”, *Government and Opposition*, Vol. 42, No. 1, 2007, p. 7. Navedeno prema: Nathalie Brack, *Opposing Europe*, op. cit., p. 6.

⁹³ Cécile Leconte, “From pathology to mainstream phenomenon”, op. cit., pp. 255–256.

⁹⁴ Navedeno prema: Nathalie Brack, *Opposing Europe*, op. cit., p. 5.

- Brack, Nathalie and Nicholas Startin, "Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream," *International Political Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2015, pp. 239–249.
- Duff, Andrew, "Foreword", in *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications*, Pukelsheim, Friedrich (eds), Springer International Publishing, 2014, second edition 2017.
- Hassing Nielsen, Julie and Mark N. Franklin, "The 2014 European Parliament Elections: Still Second Order?," in *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections – Second Order or Second Rate*, Julie Hassing Nielsen & Mark N. Franklin (eds), Palgrave Macmillan, London, 2017, pp. 1–16.
- Leconte, Cécile, "From pathology to mainstream phenomenon: Reviewing the Euroscepticism debate in research and theory", *International Political Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2015, pp. 250–263.
- Novičić, Žaklina, „Mehanizam ranog upozoravanja na povrede principa supsidijarnosti i proporcionalnosti”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31–32, 2010, str. 67–76.
- Novičić, Žaklina, *Prvenstvo prava EU i nacionalna kontrola prekoračenja nadležnosti: Slučaj Nemačke*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
- Ozlem Ultan, Mehlika and Serdar Ornek, "Euroscepticism in the European Union," *International Journal of Social Sciences*, Vol. IV, No. 2, 2015, pp. 49–57.
- Schönberger, Christoph, "Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea", *German Law Journal*, Vol. 10, Issue 8, August 2009, pp. 1201–1218.
- Zečević, Slobodan, "Some Contradictions Of Brexit", *The Review of International Affairs*, Vol. LXVII, No. 1164, October–December 2016, pp. 48–58.

Dokumenti

- Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (2008/C 1 15/01), sa Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije*, preveo i priir. Milutin Janjević, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- "Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08 – Rn. (1-421), BVerfG", Judgement on 30 June 2009 (ger. *Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009*), Karlsruhe, Bundesrepublik Deutschland, www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html, 10.02.2018.
- Bundesverfassungsgericht, BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. März 1998, 2 BvR 1877/97 – Rn. (1-101), www.bverfg.de/e/rs19980331_2bvr187797.html, 03.02.2019.

- “Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations”, *Official Journal of European Union*, L 317, 4.11.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>.
- “Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI))”, 28 April 2011, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Andrew Duff, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-176&language=EN, 27.03.2019.
- “Report on the composition of the European Parliament (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE))”, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: Danuta Maria Hübner and Pedro Silva Pereira, 26.1.2018, www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0007_EN.html?redirect, 24.12.2018.
- “Report on the composition of the European Parliament”, 3 October 2007, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin, PE 392.381v02-00, A6-0351/2007, (2007/2169(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//EN, 18.05.2018.
- “Report on the composition of the European Parliament with a view to the 2014 elections”, PE 502.178v04-00, A7-0041/2013, 25 February 2013, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: Roberto Gualtieri and Rafał Trzaskowski, (2012/2309(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0041&language=EN, 27.12.2018.
- “Rules of Procedure of the European Parliament”, 23 October 2018, The European Parliament, 8th parliamentary term – July 2018, www.europarl.europa.eu/sipade/rules/compendium/Compendium_EN.pdf, 12.06.2018.
- Macron, Emmanuel, “Sorbonne speech”, 26 September 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>, 23.10.2018.
- Thatcher, Margaret, “Speech to the College of Europe (The Bruges Speech)”, Thatcher Archive: COI transcript, 20 September 1988, <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>, 10.02.2019.

Izvori sa interneta

- Alemanno, Alberto and Benjamin Bodson, “How Brexit may harm the new EU parliament”, *EUobserver*, 17 April 2019, <https://euobserver.com/opinion/144683>, 20.04.2019.

- Alemanno, Alberto, “Europe Up for Grabs: The Looming Battle Lines of the 2019 European Parliament Elections”, *Carnegie Europe*, 27 June 2018, <https://carnegieeurope.eu/2018/06/27/europe-up-for-grabs-looming-battle-lines-of-2019-european-parliament-elections-pub-76691>, 19.12.2019.
- Duff, Andrew, Post-national democracy and the reform of the European Parliament, Notre Europe, Institute Jacques Delors, Policy paper 42, 22.10.2010; Internet: <http://institutdelors.eu/publications/post-national-democracy-and-the-reform-of-the-european-parliament/?lang=en>, 27.12.2018.
- EU Parliament: voter turnout in the European elections 1979-2014, *Statista*, Internet: <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>, 10.04.2019.
- European Parliament elections: Council reaches agreement on a set of measures to modernise EU electoral law, European Council, Council of the EU, *Press release* 325/18, 07/06/2018, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/13/eu-electoral-law-new-rules-adopted-by-the-council/>, 10.07.2018.
- Hurrelmann, Achim, “Legitimacy and European Union Politics”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Online Publication, Apr 2019, Internet: http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1112?fbclid=IwAR0mzElfAKYYYYxNu2NidzfkDO-Azd2bWJDOM7_XC2xhwKOICSLaszqKjy4, 10.05.2019.
- Kalcik, Robert and Guntram B. Wolff, “Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?,” *Bruegel Policy*, Contribution No. 2, 2017, pp. 1-15, Internet: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/01/PC-2017_02-Euro-Parl-310117.pdf, 10.12.2017.
- Keating, Dave, “Red Herring & Black Swan: Don’t Count Your Spitzens Before They Hatch”, *Berlin Policy Journal*, January/February 2019, Internet: <https://berlinpolicyjournal.com/red-herring-black-swan-dont-count-your-spitzens-before-they-hatch/>, 25.03.2019.
- Keating, Dave, “The Kiss of Death for the Spitzenkandidat System?,” *Berlin Policy Journal*, 27 March 2019, <https://berlinpolicyjournal.com/the-kiss-of-death-for-the-spitzenkandidat-system/>, 13.04.2019.
- Teffer, Peter, “The de facto demise of the Spitzenkandidaten idea”, *EUobserver*, 30 January 2019, <https://euobserver.com/elections/144035>, 15.03.2019.
- Tilindyte, Laura, “Election of the President of the European Commission Understanding the Spitzenkandidaten process”, EPRS – European Parliamentary Research Service, PE 630.264, April 2019, www.europarl.europa.eu/eprs.

europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf, 04.05.2019.

Verger, Christine, *Transnational lists: a Political opportunity for Europe with obstacles to overcome*, Jacques Delors Institut – Berlin, Policy Paper No 216, February 2018, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/02/Transnationallists-Verger-Feb18.pdf>, 23.03.2018.

“Visegrad Four oppose transnational lists for EP”, *EUobserver*, 26 January 2018, <https://euobserver.com/tickers/140724>, 30.01.2018.

Von Ondarza, Nicolai and Felix Schenit, “Reforming the European Parliament: Brexit creates opportunity for more than just seat redistribution – but plans are modest (for now)”, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Comments 10/2018, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C10_orz_sux.pdf, 30.12.2018.

Žaklina NOVIČIĆ

**EUROSCEPTICISM AND THE EUROPEAN PARLIAMENT:
THE MUTUAL LEGITIMIZATION PARADOX**

Abstract: The European continent is moving away from a long-term tacit consensus on the desirability of deepening of European integration and entering a period of uncertainty and turbulence. The rise of the Euroskeptics on the European political scene creates without a doubt a discomfort among pro-European political forces. This prevents the democratic capacity of this process to be perceived, and in particular, the contribution of Euroscepticism channeled in the European Parliament, since it is the only organized political opposition in the EU institutional order which in terms of procedure leaves little room for that. Political movements and parties that express doubts about the benefits of the EU are certainly gaining legitimization by entering the European Parliament. However, on the other hand, this may have one unintended consequence. They contribute to the democratic legitimization and the reduction of the democratic deficit of the institution which they more or less radically challenge. They do so in the context of limited legitimization conferred to the European Parliament within the institutional structure of the EU. At first glance, the paradox of Euroscepticism being a threat to the EU and at the same time of reducing its democratic deficit is explained in this paper by the use of the German Federal Constitutional Court expressed in the famous judgment on the constitutionality of the Treaty of Lisbon. In addition to normative considerations, the paper also contains a shorter political review on the rise of Euroscepticism and its perspective. The author concludes that a conditional mutual legitimization of Euroscepticism and the European Parliament is emerging as a new political reality.

Key words: Euroscepticism, European Parliament, democratic deficit, democratic legitimacy, electoral reform, degressive proportionality.