

Izbori za Evropski parlament 2019. godine

Ivan Vejvoda

Evropski parlament (EP) je predstavničko telo Evropske unije (EU), jedino telo unutar EU čiji se članovi biraju direktno od strane više od petsto miliona građana svih država članica. Iako je Parlament viđen kao jedna od slabijih institucija po ovlašćenjima unutar EU, pogotovo u odnosu na Evropski savet i Evropsku komisiju, on ipak crpi značajan legitimitet iz načina izbora svojih članova, a uz to ima nezanemarljiva ovlašćenja koja utiču na funkcionisanje i politiku Unije.

Nakon ovih izbora predviđa se slabljenje partija koje imaju najviše poslanika u Evropskom parlamentu, kao što su Evropske narodne partije (EPP) i Progresivni savez socijalista i demokrata (S&D), dok se očekuje da partije evroskeptične orijentacije povećaju svoj udeo poslanika na jednu trećinu ukupnog broja.¹ Kakva sve ovlašćenja poseduje EP i na koji način utiče na procese i politiku u EU? Kakve će posledice imati eventualna promena odnosa snaga unutar EP nakon izbora u 2019. godini? Ukoliko evroskeptične partije doguraju do trećine mandata koji će biti njihov uticaj u Parlamentu i kako će se njihova uloga razlikovati u odnosu na sadašnji odnos snaga?

OVLAŠĆENJA EVROPSKOG PARLAMENTA

Od početka svog rada 1958. godine do danas, Parlament je, vremenom, od tela koje je imalo veoma ograničena, isključivo savetodavna, ovlašćenja prerastao u instituciju koja se u mnogome ne može zaobići, iako se njeno mišljenje ponekad može zanemariti, pri donošenju odluka unutar Unije. U značajnija ovlašćenja u rukama Parlamenta potrebno je uvrstiti sledeće: Parlament na predlog Evropskog saveta odobrava predsednika Evropske komisije (EK) i njen sastav. Od 2014. godine nosilac liste sa najviše glasova na izborima biva predložen za predsednika EK. EP takođe ima značajnu ulogu u procesu donošenju Višegodišnjeg finansijskog okvira EU (Multiannual Financial Framework - MFF), tj. petogodišnjeg budžeta, kao i godišnjih budžeta EU. Kod MFF, EP formalno ima samo ovlašćenje da prihvati ili odbije budžet prostom većinom glasova. Ipak u realnosti EP ima veliki prostor za uticaj na sadržaj MFF, kako bi bio odobren.² Kada je reč o

¹ Kingmakers of the Mainstream: Prediction of the European Parliament Election, Susi Denison & Pawel Zerka https://www.ecfr.eu/publications/summary/kingmakers_of_mainstream_predictions_for_european_parliament_electi_on

² Procedura donošenja MFF EU, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>

godišnjem budžetu, formalna ovlašćenja EP su značajna jer se donosi putem „redovnog zakonodavnog postupka“, gde na predlog EK, Savet i EP zajednički odlučuju o sudbini nekog akta.^{3 4} EP takođe ima podjednaka budžetska ovlašćenja u pogledu Evropske službe za spoljne poslove (EEAS), čime može da utiče na to koje oblasti spoljnopolitičkog delovanja EU će biti više istaknute.⁵

U manjem broju postupaka gde se ne primenjuje redovna zakonodavna procedura primenjuju se dve posebne zakonodavne procedure: procedura sa pristankom i postupak savetovanja. Kod prve, EP može samo da prihvati ili odbije predlog, ali ne može da podnosi amandmane, dok se kod druge samo zahteva njegovo mišljenje o nekom predlogu, koje nije obavezujuće. Međutim Savet ne može da usvoji akt za čije je usvajanje predviđen postupak savetovanja ukoliko nije prethodno dobio mišljenje EP. Kod procedure sa pristankom, za koju je potrebna apsolutna većina glasova poslanika, posebno je važno pomenuti da se ona odnosi na sklapanje većine međunarodnih sporazuma, kao što su sporazumi o pridruživanju i trgovinski sporazumi, pokretanje postupka protiv država članica u slučaju ozbiljnih kršenja osnovnih prava, za pristupanje novih članica EU i istupanje članica iz EU.⁶

EP takođe može da usvoji i rezolucije o širokom spektru tema, od genetski modifikovanog kukuruza, preko prava interseksualnih osoba. Iako rezolucije nemaju odliku obaveznosti, one ipak imaju svoju težinu zbog prirode tela koje ih donosi kao i zbog prakse postizanja najvećeg mogućeg konsenzusa pri njihovom usvajanju. U ovom pogledu EP ostvaruje uticaj i na spoljnu politiku EU, iako formalno nema velika ovlašćenja u toj oblasti.

EP vrši i nadzor rada drugih institucija EU, a uloga u nadzoru jača je ili slabija zavisno od institucije nad kojom se nadzor vrši. Ovo ide od predstavljanja stava EP o temama na dnevnom redu na početku sastanaka Evropskog saveta, a potom i njihove obaveze da izveste EP o ishodu sastanaka do ovlašćenja EP da odobrava sastav EK, da joj uputi prekor ili čak raspusti.⁷

U oblasti proširenja EU kroz svoja budžetska ovlašćenja EP ima snažan uticaj na količinu novca koja će biti raspoređena u vidu razvojne i pretprištupne pomoći za države koje streme članstvu u EU. Pored toga, EP svake godine usvaja rezolucije o izveštajima o zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima koje predstavljaju stav EP o stanju u oblastima relevantnim za put neke države ka punopravnom članstvu i mogu uticati na napredak ovih zemalja na putu ka EU.

ŠTA SE OČEKUJE OD EVROPSKIH IZBORA 2019. GODINE?

Izlaznost birača na izborima za EP je u svakom izbornom ciklusu sve manja i manja tako da je pala sa 62% u 1979. na 43% u 2014. godini.⁸ Kao što je slučaj na većini izbora, manja izlaznost ide u korist partijama ekstremnijih i populističkih orijentacija zbog veće discipline njihovog biračkog tela.

3 Za jasan grafički prikaz procedure redovnog zakonodavnog postupka pogledati: https://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_en.htm

4 Procedura donošenja godišnjeg budžeta EU, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/eu-annual-budget/>

5 Odluka uspostavljanju EEAS, član 6 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf

6 Posebne zakonodavne procedure EU: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/>

7 Potpuni spisak nadzornih ovlašćenja EP može se videti ovde: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/supervisory-powers>

8 Izlaznost na izborima za EP od 1979. do 2014. <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parliament-turnout->

Evropski savet za spoljne poslove je krajem aprila ove godine izradio predviđanje rezultata predstojećih izbora za EP koje je zasnovano na odnosu između ishoda predhodnih izbora i tadašnjih istraživanja javnog mnjenja.⁹ Prema njihovom istraživanju, u uslovima u kojima ostaje trenutnih 751 poslanika u EP očekuje se (pre)raspodela:

Tabela sadašnjih i predviđenih brojeva poslanika prema partijama¹⁰

Ime evropatije	Trenutni broj evroposlanika	Broj evroposlanika predviđen za 2019. godinu
EPP	217	182
S&D	187	140
ECR	75	57
ALDE	68	106
G/EFA	52	61
GUE/NGL	52	55
EFDD	41	51
ENF/EAPN	37	86
NI	22	13

Kao što možemo uočiti, predviđa se pad u broju poslanika dve najveće partije u EP, EPP i S&D, koje bi sa ukupno 54% poslanika pale na 43%. Značajan rast bi doživeo Savez liberala i demokrata za Evropu (ALDE) koji bi povećao broj predstavnika za skoro 40. Ono što najviše brine analitičare je porast zastupljenosti partija koje izražavaju populističke i evroskeptične stavove. Četiri takve partije, Evropski konzervativci i reformisti (ECR), Evropska ujedinjena levica/Nordijska zelena levica (GUE/NGL), Evropa slobode i direktne demokratije (EFDD) i Evropa nacija i slobode/Evropski savez ljudi i nacija (ENF/EAPN), povećale bi broj poslanika sa jedne petine na čak jednu trećinu.

KAKVE ĆE POSLEDICE PO EU IMATI NOVI ODNOS SNAGA U EVROPSKOM PARLAMENTU?

Pre svega potrebno je reći da novi odnos snaga unutar EP ne bi trebalo da dovede do poremećaja u funkcionisanju te institucije, ali određene promene se mogu očekivati. Ono što brine najveći broj ljudi je kako bi potencijalno osvajanje trećine ukupnih mandata od strane evroskeptičnih partija uticalo na rad EP. Glavni izazov predstavljaju saradnja i solidarnost partija umerenih opredeljenja kako bi se smanjila mogućnost da sa trećinom poslanika evroskeptici podrivaju rad ove institucije.

Postojanje takve solidarnosti ne može se uzeti zdravo za gotovo, jer unutar samih evropskih partija, ona ponekad izostaje. Razlog za to je što evropske partije čine stranke koje nemaju iste stavove o svakoj temi koja dođe na dnevni red. Kao primer toga, može se uzeti glasanje u plenumu EP, septembra 2018. godine, o pozivu da Savet ispita da li u Mađarskoj postoji jasna pretnja ozbiljnog kršenja vrednosti na kojima je

⁹ Kingmakers of the Mainstream: Prediction of the European Parliament Election, Susi Denison & Pawel Zerka https://www.ecfr.eu/publications/summary/kingmakers_of_mainstream_predictions_for_european_parliament_electi on

¹⁰ Ibidem

zasnovana Unija (procedure propisane prema članu 7 Ugovora o EU, u ovom slučaju je bilo reči o vladavini prava i osnovnim pravima). U glasanju je pokazana razjedinjenost u većinskim blokovima unutar EP. Čak 56 članova EPP glasalo je protiv usvajanja ovog predloga, a 28 bilo je uzdržano, što je bilo suprotno opštem stavu EPP.^{11 12} Treba posebno naglasiti da su postupci koji se pokrenu prema članu 7 Ugovora o EU posebno zahtevni jer je potrebna dvotrećinska većina kako bi prošli u EP.¹³

Glasanje o Rezoluciji o situaciji na Mediteranu i potreba za holističkim pristupom EU migracijama takođe oslikava jedan zanimljiv primer. Od ukupno 20 čeških poslanika, koji su tada glasali, samo dvoje je podržalo njeno usvajanje.¹⁴ Ovo pokazuje da je ponekad mnogo značajniji faktor pri glasanju nacionalna, a ne partijska pripadnost, jer su ti češki poslanici podeljeni među 6 evropartija koje pokrivaju čitavi politički spektar.

Ono što može da uteši te iste koje brine rast broja partija evroskeptičnih pogleda, jeste i da se među njima isto mogu naći oprečni stavovi. Na primer, u Francuskoj, Italiji i Mađarskoj, desničarske partije zagovaraju bliže odnose sa Rusijom, dok bi to bilo nezamislivo za partije istovetne političke orijentacije u Poljskoj ili baltičkim državama. Isto tako su članovi evroskeptične ekstremno leve GUE/NGL većinom glasali u korist pokretanja postupka protiv Mađarske po pitanju podrivanja vladavine prava u toj državi.¹⁵

Pored rasta udela evroskeptika u članstvu EP druga bitna promena može se dogoditi u koaliciji koja bude izglasala naredni saziv EK. Njen prethodni saziv odobrili su većinom poslanici koji pripadaju EPP, S&D i ALDE i samim tim su EK činili komesari koji su politički bliski te tri opcije. EK je izglasana komotnom većinom od 423 poslanika, od kojih 16 nisu pripadali ni jednoj od navedene tri grupacije.¹⁶ Ako se ostvare gorenavedena predviđanja moguće je da pomenute tri evropartije, radi sigurnosti u izglasavanju nove EK, zatraže pomoće još jedne. Trenutno najverovatnije deluje da bi ta podrška došla od strane koalicije Zeleni/Evropski slobodni savez. Ovo će njima omogućiti da snažnije nametnu svoju politiku na evropskoj sceni i da dobiju svoje predstavnike u EK.

Na kraju bi bilo dobro osvrnuti se na uticaj koji će izbori za EP imati na proširenje EU na region Zapadnog Balkana. U tom pogledu ne bi trebalo da dođe do primetnih promena u odnosu na sadašnje stanje. Politika proširenja je od prethodnih izbora zapala na drugi kolosek. Svakako će u narednom sazivu biti više onih koji se protive proširenju Unije ali taj glas ne bi trebalo da od strane EP proces učini sporijim nego što već jeste. Kao što je već napomenuto EP nema velika ovlašćenja u toj oblasti ali jeste činjenica da novi saziv čeka usvajanje novog Instrumenta predsprijetne pomoći (IPA III) za period 2021-2027. godine a potom i rezoluciju koja se odnosi na izveštaj EK o Srbiji koji je planiran da bude objavljen odmah nakon završetka izbora. Ipak, kao što je već napomenuto, novi odnos snaga ne bi trebalo da dovede do neočekivanih pomaka u ovom ili onom smeru ali nam ostaje da sačekamo okončanje glasanja 26. maja da bismo sa većom sigurnošću bilo šta mogli da tvrdimo.

11 Dobro je imati na umu da vladajuća partija u Mađarskoj Fides tada bila punopravni član EPP, iako je u međuvremenu njeno članstvo suspendovano.

12 Rezultati glasanja o o pozivu da Savet ispita da li u Mađarskoj postoji jasna pretnja ozbiljnog kršenja vrednosti na kojima je zasnovana Unije: <https://www.votewatch.eu/en/term8-the-situation-in-hungary-motion-for-resolution-vote-text-as-a-whole.html>

13 Ugovor o EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

14 Rezultati glasanja o Rezoluciji o situaciji na mediteranu i potrebom za holistički pristup EU prema migracijama: <https://www.votewatch.eu/en/term8-the-situation-in-the-mediterranean-and-the-need-for-a-holistic-eu-approach-to-migration-motion-for-r-21.html>

15 Rezultati glasanja o o pozivu da Savet ispita da li u Mađarskoj postoji jasna pretnja ozbiljnog kršenja vrednosti na kojima je zasnovana Unije: <https://www.votewatch.eu/en/term8-the-situation-in-hungary-motion-for-resolution-vote-text-as-a-whole.html>

16 Rezultati izglasavanja saziva Evropske komisije 2014-2019. godine: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20141022+RES-RCV+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>