

ИЗАЗОВИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

УДК 324:342.53(4-672EU)

Српска политичка мисао
број 1/2015.
год. 22. vol. 47.
стр. 163-178.

Оригинални
научни рад

Маја В. Ковачевић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ГРАЂАНИ И ПАРТИЈЕ У ИЗБОРНИМ ПРОЦЕСИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ПРИНЦИПАЛИ БЕЗ УТИЦАЈА, АГЕНТИ БЕЗ ОДГОВОРНОСТИ?

Сажетак

Предмет рада је разматрање улоге грађана и партија у изборним процесима у Европској унији из перспективе принципал-агент теорије. Основна теза овог рада је да је утицај грађана до те мере ограничен да се може слободно рећи да принципал готово да не контролише агента. Први разлог лежи у томе да партије нису процес европске интеграције учиниле значајним фактором политичке утакмице, што онемогућава ефективно изражавање воље грађана. Други разлог лежи у феномену тзв. избора 'другог реда' за Европски парламент што пасивизује грађане. Све ово је учинило да партије, као агенти, буду недовољно одговорне грађанима за деловање у процесу европских интеграције, али финансијска криза и криза еврозоне доводе до буђења 'успаваног цина'.

Кључне речи: Европска унија, грађани, партије, избори, принципал-агент, Европски парламент

Лисабонски уговор, у делу посвећеном демократским принципима¹⁾, одређује да је Европска унија (ЕУ) заснована на представничкој демократији. Како у пракси функционише представљање воље грађана преко партија по питањима европске интеграције? Ово питање ће бити размотрено из угла принципал-агент модела. Основна теза овог рада је да је утицај грађана до те мере ограничен да се може слободно рећи да принципал готово да не контролише агента. Принципал-агент теорија (или теорија агенције)²⁾ почиње да се развија од првих дебата о раздвајању власништва и управљања фирмама, а њена примена се убрзо шири од теорије фирми и на политичко организовање друштва. Грађани представљају основног принципала у сложеном моделу у којем су партије агенти грађана као принципала, али након избора партије постају принципали који контролишу, са једне стране, деловање својих чланова у парламенту (упркос формалној независности посланика), и, са друге стране, деловање извршне власти као агента.³⁾ Партијска припадност посланика и чланова владе би требала да реши проблем агенције, односно спречи да агенти раде у свом, а не у интересу принципала. Како би спречиле губитак агенције партије користе *ex ante* (садржај уговора, механизме селекције) и *ex post* (обавезно праћење и извештавање, институционална противтежа) механизме.

Како овај систем функционише у домену европске интеграције? Да ли грађани могу да контролишу рад партија као својих агената? Да би то могли да раде, потребно је да партије нуде програме које ће потом спровести у вези европских интеграција и тако структурирају изборе, олакшавајући грађанима да изнесу своје преференције и потом затраже политичку одговорност партија на следећим изборима. Да ли то партије раде? Да ли оне потом, као принципали, контролишу деловање својих посланика по питању европске интеграције? Када је реч о земљама чланицама, доминира став да је утицај ‘европеизације’ на унутрашњу политичку утакмицу слаб.⁴⁾ Истраживања потврђују да основна димензија политичке утакмице остаје подела на левицу и десницу, процес европских

1) Наслов II Уговора о Европској унији, члан 10.

2) Видети шире: Nicolai Foss, Henrik Lando, Steen Thomsen, „The Theory of the Firm“, u: Boudewijn Bouckaert, Gerrit De Geest (Eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar Pub, 2000, стр. 635.

3) Wolfgang C. Muller, „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work“, *European Journal of Political Research* 37: 309–333, 2000., стр. 311–312 i 317.

4) Преглед различитих ставова видети у: Catherine de Vries, „Sleeping Giant: Fact or Fairy tale?“, *European Union Politics* 8, 3, 2007, 363–385.

интеграција није постао значајан фактор политичке утакмице⁵⁾, а велике партије „воде смишљену нетранспарентну проевропску политику“⁶⁾.

Зашто је овакво деловање корисно за партије? Ендрју Моравчик (*Andrew Moravcsik*)⁷⁾ сматра да ‘европска идеја’ пружа неубичајено богат спектар опција које се идеолошки легитимизују, чак и када су сасвим контрадикторне, као што су на пример опције заједничког (слободног) тржишта и интервенционистичке заједничке пољопривредне политике, а опонентима владине политике остаје само опција кажњавања на наредним изборима, што је врло сложен поступак јер је тешко изводљиво убедити бираче да казне владу на основу једног питања. Оно би морало бити од изузетног значаја, толиког да превлада друге теме и претвори се у ‘одлучивање по једном питању’, што је врло ретко, али, као што ћемо видети у последњем делу рада, криза евро зоне је ову опцију учинила све извеснијом.

1. ПАРТИЈЕ И ИЗБОРИ 'ДРУГОГ РЕДА'

Од 1980. године се користи теза о изборима за ЕП као изборима другог реда.⁸⁾ Према овој тези гласачи користе изборе за ЕП као прилику да искажу незадовољство радом своје владе путем стратешког протестног гласања, а партије на власти систематски губе подршку на изборима за ЕП. Избори за ЕП у свему имају национални карактер: такмиче се националне странке, примењују се национални изборни прописи, и, што је најважније, кампањом доминирају национална питања. Ову тезу су Сајмон Хикс (*Simon Hix*)

5) Jacques Thomassen, „Representation From Above and a Revolt From Below“, 2013., in: Dahlberg, Stefan, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena(Eds.), *Stepping Stones: Research on Political Representation, Voting Behavior and Quality of Government*, University of Gothenburg, 2013, стр. 23-29; Liesbet Hooghe, Gary Marks, Carole Wilson, „Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?“, *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 8, October 2002, pp. 965-989.; Gary Marks, Carole Wilson, Leonard Ray, „National Political Parties and European Integration“, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No 3, July 2002, 585-594. Peter Mair and Jacques Thomassen, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy* 17:1 January 2010: 20–35., стр. 28-30.; Hermann Schmitt, Jacques Thomassen, „Dynamic Representation: The Case of European Integration“, MZES Working Papers, No. 21, 2000.

6) Сајмон Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007., стр. 183-193.

7) Andrew Moravcsik, „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation“, Cambridge Center for European Studies, Working Paper Series 52, 1994., стр. 24-25, 61, 11.

8) Karlheinz Reif, Hermann Schmitt, „Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results“, *European Journal of Political Research*, 8, 1980, 3-44.

и Мајкл Марш (*Michael Marsh*) потврдили анализирајући изборе за ЕП од првих непосредних избора закључно са изборима 2009. године.⁹⁾ Друго њихово истраживање је потврдило изузетно слабу изборну везу између грађана и посланика у ЕП: грађани не користе изборе за ЕП да би исказали своје преференције о питањима јавних политика ЕУ нити да би наградили или казнили посланике и партије за њихово деловање у ЕП, тако да избори за ЕП нису створили демократски мандат за управљање на нивоу ЕУ.¹⁰⁾

Још један аспект тезе о изборима 'другог реда', проблем излазности на изборе за ЕП, увек је изазивао интересовање и обрађиван је у бројним студијама.¹¹⁾ Излазност је 1979. године у 9 тадашњих земаља чланица износила 62%, 2009. у 27 земаља 43%, а 2014. у 28 чланица 42,54%.¹²⁾

Зашто принципи не показују интерес за изборе? Према Марк Френклину (*Mark Franklin*), апатија бирача је директна последица уверења да избори за ЕП нису битни јер су гласачи свесни да им не дају озбиљне политичке опције.¹³⁾ Френклин каже да они који не излазе на изборе често припадају посебним социјалним групама – млади, мање образовани, нижег друштвеног статуса, а у време економске штедње коју подржава десница, мања представљеност група које теже ка левици може да има последице на начин на који ЕУ одговара на кризу. Иако ЕП нема одлучујућу улогу у доношењу одлука о кризи евро зоне, чињеница да је, у сазиву од 2009. до 2014. године, стајао по страни дебата о кризи може да се повеже са његовим претежно десно оријентисаним саставом у односу на грађане ЕУ у целини – „можда је репрезентативнији ЕП могао да има много више да каже о штедњи која је наметнута сиромашнијим и млађим грађанима ЕУ“.¹⁴⁾ Тил Вебер (*Till Weber*) заступа тезу да су за феномен избора другог реда одговорне партије које питања европске интеграције систематски држе изван политичке утакмице, па тако политичка понуда у питањима интеграције личи

9) Simon Hix, Michael Marsh, „Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time“, *Electoral Studies* 30 (2011) 4–15.

10) Simon Hix, Michael Marsh, „Punishment or Protest?“ „Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections“, *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2, May 2007, стр. 506-507.

11) Видети преглед у: Michael Marsh, Slava Mikhaylov, „European Parliament elections and EU governance“, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, 2010, No. 4, стр. 10-11.

12) Извор: European Parliament <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>

13) Mark Franklin, „Why vote at an election with no apparent purpose? Voter turnout at elections to the European Parliament“, Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, 2014:4, стр. 8.

14) Mark Franklin, 2014, *Ibid.*, стр. 9.

на картел. Велике партије су ‘заражене’ унутрашњим неслагањем око интеграције, па не само да избегавају ово питање, већ и демобилишу бираче у време избора за ЕП тиме што заузимају широке и двосмислене ставове о ЕУ питањима, не нудећи стварне алтернативе бирачима.¹⁵⁾

2. КО СУ ПРИНЦИПАЛИ У ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ?

Принципал-агент модел може бити користан у објашњавању привидног парадокса – да је упркос јачању моћи ЕП утицај националних партија на посланике у њему прилично скроман. Зашто? Један од разлога релативно слабе контроле партија као принципала је тај што би морале да уложе значајне ресурсе да константно прате деловање свог члана у ЕП, укључујући и информације о томе када ће се о којој теми гласати, у каквој је то вези са партијском политиком, итд., што би значило ангажовање превеликих ресурса за скроман учинак¹⁶⁾ имајући у виду релативан утицај појединачне партије у ЕП. Када се томе дода често техничка, и готово увек мултидимензионална природа одлука у ЕУ, тешко је и донети прецизну инструкцију.

Током истраживања спроведеног у периоду 2003-2006. године о европеизацији политичких партија, испитивано је да ли су партијски кадрови који су ангажовани у процесу одлучивања у ЕУ стекли већу моћ у својој партији.¹⁷⁾ Неки од налаза истраживања које Роберт Ладрех (*Robert Ladrech*) наводи су: вођство партије која је у влади не полаже, ни *ex ante* ни *ex post*, рачун својој партији током процеса одлучивања у ЕУ, партије у националном парламенту су углавном неупућене у политичке преференције које се транспонују на ЕУ ниво, а посланици у ЕП и даље имају маргиналан утицај у својим партијама.¹⁸⁾ Овакав развој је објаснио тиме да партијама за успех на изборима нису битна питања везана за ЕУ. Ово истраживање је потврдило и тезу да су елите те које су изградиле ЕУ, а њихово деловање је било праћено тзв. ‘пермисивним консен-

15) Till Weber, “Campaign Effects and Second-Order Cycles“, Campaign Effects and Second-Order Cycles: A Top-Down Approach to European Parliament Elections”, *European Union Politics* 2007, Vol. 8 (4), стр. 519 i 531.

16) Roger Scully, “National Parties and European Parliamentarians: Developing and Testing an Institutional Theory”, European Parliament Research Group (EPRG), EPRG Working Paper No 6, 2001, стр. 14.

17) Robert Ladrech, „National Political Parties and European Governance: The Consequences of ‘Missing in Action’“, *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, 945 – 960, November 2007

18) Robert Ladrech, *Ibid.*, 2007, стр. 947-948.

зусом' не само у јавности, већ и у партијским структурама. Све ово га је навело да укаже на проблем 'демократског дефицита' у самим странкама. Партије су незаинтересоване да траже да им вођство положи рачун, а ни само вођство не жели да се упушта у питања која потенцијално могу да изазову поделе, тако да се према ЕУ питањима опходе на начин који неће нарушити унутрашњу стабилност. Зато нису дозвољавале да ЕУ буде интегрисана у унутрашње политичка питања, и успешно је представљале као питање спољне политике које се најчешће препушта влади. Дуго се имао утисак да партије неће платити никакву цену оваквог деловања. Дуго, све до избијања светске финансијске кризе и кризе еврозоне.

Да ли су партијске групе у ЕП принципали у односу на посланике? Функционисање ЕП захтева компромисе између партијских група у којима су груписане националне странке: Европске народне партије (*Group of the European People's Party - EPP*) 221 посланик, 29,43 % гласова на изборима 2014. године, Прогресивног савеза социјалиста и демократа (*Progressive Alliance of Socialists and Democrats - S&D*) 191, 25,43 %, Европских конзервативаца и реформиста (*European Conservatives and Reformists - ECR*) 70, 9,32%, Савеза либерала и демократа за Европу (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe - ALDE*) 67, 8,92%, Европске уједињене левице/Нордијске зелене левице (*European United Left/Nordic Green Left - GUE/NGL*) 52, 6,92%, Зелених/Европског слободног савеза (*The Greens/European Free Alliance - Greens/EFA*) 50, 6,66%, Групе Европа слободе и директне демократије (*Europe of Freedom and Direct Democracy Group - EFDD*) 48, 6,39%, и посланика који не припадају групама 52, 6,92%.¹⁹⁾ Ове групе окупљају велики број партија. У сазиву од 2014. до 2019. године, у ЕП има 203 националне партије што је број са којим је немогуће водити кохерентну политику, а чак и земље са најмањим бројем посланика имају по неколико партија: напр. Естонија 4 партије - 6 посланика, Кипар и Луксембург исто, Словенија 8 посланика - 6 партија, а Немачка, земља са највећим бројем посланика, 96, има чак 14 партија у ЕП.²⁰⁾ То је огромно повећање у односу на прве изборе када је у ЕП ушла 51 странка.²¹⁾

19) European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>

20) European Parliament, *Review: European and National Elections Figured Out*, 2014 European elections, Special edition – November 2014, стр. 38.

21) Simon Hix, Abdul Noury, Gerard Roland, „Voting patterns and alliance formation in the European Parliament“, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 2009, 364, 821–831., стр. 821.

Сајмон Хикс (*Simon Hix*) је разматрао питање двоструког односа посланика у ЕП са партијама - својом националном партијом и партијском групом у ЕП, или, како он каже, са два принципа и дошао до закључка да највећи утицај остварују преференције националних партија.²²⁾ Главни принципи посланика у ЕП су национални партијски лидери који примењују и *ex ante* и *ex post* механизме за контролу деловања својих агената. Пре именованја на изборну листу за ЕП, кандидати су најчешће већ вршили било партијске било државне функције на локалном, регионалном или националном нивоу, што је омогућило лидерима партија да прате њихово деловање и испитају лојалност, и увере се да деле исте или сличне преференције. У изборним системима који подразумевају отворене листе, настоје да кандидују само оне који су доказали лојалност. Како би умањили проблем агенције након њиховог избора у ЕП, лидери их могу укључити у извршне партијске органе како би осигурали честе контакте, што је потврђено за три највеће партијске групе у ЕП, али не и у осталима.²³⁾

У ЕП се бележи све већи степен кохезије у деловању партијских група. Истраживање које је обухватило гласање у ЕП у периоду од 1979. године до краја 2001. године, са укупно 11 500 поименичних гласања је потврдило да европске партије деловале све организованije и све конкурентније једне другима.²⁴⁾ Међутим, не деле сви мишљење да јача кохезија.²⁵⁾ Наиме, углавном се истраживања заснивају на документацији која прати поименична гласања јер само иза њих остаје писани траг ко је како гласао (у осталим случајевима се бележи број гласова). У ЕП посланици по правилу гласају дизањем руку, а председавајући утврђује већину у сваком гласању. Ако резултат није јасан председник позива на електронско гласање како би се осигурао прецизан резултат. Поименично гласање се примењује ако то затражи партијска група или најмање 40 посланика вече пре гласања. У том се случају појединачни глас сваког посланика бележи и објављује у анексу записника, осим ако

22) Simon Hix, „Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament“, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3 (Jul., 2002), pp. 688-698.

23) Janina Thiem, „A supranational elite (in the making)? Agency relations in the European Parliament and the role of national parties“, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsinki, May 7-12, 2007, стр. 14.

24) Simon Hix, „A Supranational Party System and the Legitimacy of the European Union“, *The International Spectator* 4/2002, 49-60., стр. 51-59.

25) Videti, na primer: Janina Thiem, „Explaining Roll Call Vote Request in the European Parliament“, *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Working Papers*, Nr. 90, 2006., стр. 4-5.

је било затражено тајно гласање. Од укупног броја гласања у ЕП, само једну четвртину чине поименична гласања. Она могу и да завајају, јер се може очекивати да ће вође партијских група иницирати поименично гласање само ако очекују кохезију своје групе по неком питању, како би је што више истакли и, најчешће, послали поруку трећој страни, грађанима на пример, нарочито ако је реч о питању које се сматра значајним и медији му посвећују пажњу, или то може бити порука за интересне групе. Ако га тражи више група, могуће је да тиме желе да истакну различито становиште ЕП-а у односу на Комисију и Савет, на пример. Поред тога, циљ може да буде и да покажу јавности како гласа нека друга партијска група у ЕП.²⁶⁾

Ако се ипак сложимо да јача кохезија партијских група, како објаснити чињеницу да посланици следе њихове инструкције за гласање кад се има у виду да, за разлику од националних партија, политичке групе у ЕП неће бити кажњене на изборима ако су подељене по одређеном питању, будући да грађани знају врло мало о томе шта се дешава у ЕП? Хикс (*Simon Hix*), Нури (*Abdul Noury*) и Роланд (*Gerard Roland*) тврде да је кохезија у партијским групама претежно резултат добровољног и стратешког деловања посланика у ЕП-у и њихових националних партија. Тако, рецимо, националне партијске делегације у ЕП воде рачуна да у важним питањима не гласају против воље већине у својој партијској групи јер не желе да изгубе утицај у њој, поготову ако њихов глас неће одлучити исход. Међутим, ако је реч о важном питању, а глас неке делегације може да одлучи, може се очекивати да ће странка гласати различито од партијске групе.²⁷⁾

Како објаснити то да до сада нису створене праве европске партије које би се уместо кровних организација кандидовале на изборима за ЕП? Кристофер Лорд (*Christopher Lord*) сматра да одговор треба потражити у интересима националних партија – оне, са једне стране, задржавају монопол над мобилизацијом бирача, а, са друге, задржавају власт над посланицима у ЕП. Јер, све док су праве европске партије одсутне из изборне арене а избори остају ‘другог реда’, дотле посланици у ЕП неће имати подстицај да следе преференције свог бирачког тела, већ својих партијских централа које одлучују да ли ће их кандидовати на следећим изборима.²⁸⁾

26) Janina Thiem, 2006., Ibid., str. 3-9.

27) Simon Hix, Abdul Noury, Gerard Roland, 2009, Op. Cit., стр. 826.

28) Christopher Lord, „What Role for Parties in EU Politics?“, *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 1, pp. 39-52. стр. 47.

3. КРИЗА ЕВРО-ЗОНЕ И ГРАЂАНИ: БУЂЕЊЕ УСПАВАНИХ ПРИНЦИПАЛА?

Током дуге деполитизације европске интеграције чинило се да она није озбиљније оспоравана, али велика финансијска криза која је од лета 2007. године погодила свет, увела је економију ЕУ у дубоку кризу.²⁹⁾ Политички контекст европске интеграције се радикално променио: криза у еврозони је уништила један од темељних митова да интеграција доводи до стабилности и раста за све, а технократско управљање кризом је радикализовало многа питања, између осталих и питање последица које има по функционисање представничке демократије у ЕУ и њеним земљама чланицама.³⁰⁾

Управљање кризом еврозоне је створило утисак да националне владе не настоје више да остваре своја изборна обећања, већ само да спроводе одлуке донете на нивоу ЕУ. Да ли се дошло у ситуацију да националне владе, без обзира да ли су са деснице или левице, немају никаквог избора око кључних политика? Приклања се технократском моделу управљања, а одсуство политичких алтернатива ствара климу у којој грађани имају осећај да не могу да промене правац политике, а што, како каже Мајкл Шеклтон (*Michael Shackleton*), задире у срж демократског представљања које мора да омогући, са једне стране, да бирачко тело може да изабере између различитих опција, а потом да избор који су учинили гласачима омогући да промене политички курс – ако тога нема, обесмишљава се пристанак на политичке одлуке.³¹⁾ Структуре одлучивања у ЕУ су на више начина ојачале и националне извршне власти и доносиоце одлука у ЕУ, тако да су умањиле могућност и за парламенте и за политичке странке да изразе неслагање и врше контролу над политикама које се усвајају у ЕУ. Са једне стране, одлуке које се доносе у ЕУ су постале *de facto* или *de jure* изван дебате или оспоравања. Са друге стране, ефективна контрола постаје све тежа. Не само да су надлежности у одређеним области јавних политика пренете на ниво ЕУ, већ постаје све теже тражити одговорност националних актера за њихово деловање на нивоу ЕУ. Било да прецизних информација о њиховом деловању нема, било

29) Видети шире: Снежана Грк, „Свет - димензије кризе и спашавање европског пројекта“, Српска политичка мисао, број 3/2012., год. 19. вол. 37, стр. 41-60.

30) Видети шире: Маја Ковачевић, „Европски грађани и финансијска криза: Изазови политичког представљања у технократизованој интеграцији“, у: Слободан Самарџић, Ивана Радић Милосављевић (Ур.) Европски грађанин у времену кризе, Београд, Факултет политичких наука, 2014, стр. 127-143.

31) Michael Shackleton, u: Sandra Kröger (Ed.), “Interdisciplinary views on political representation in the EU”, UCL European Institute Working Paper No. 4/2012., стр. 92.

да је њихова моћ ограничена применом квалификоване већине у одлучивању. Међутим, ако грађани не могу да траже одговорност својих влада и представника за политике ЕУ, ако не могу да организују опозицију у политичком систему преко водећих партија, онда се окрећу екстремној десници и евро-скептичним партијама.³²⁾

Финансијска криза је довела до политизације процеса европских интеграција, а строге мере штедње које ЕУ намеће су постале доминантна тема националних политика, што је довело до 'буђења' принципала. Ван дер Ејк (*Cees van der Eijk*) и Френклин (*Mark Franklin*) су још 2001. године изнели тезу да питања европске интеграције представљају 'успаваног џина' јер око ових питања постоје поделе међу бирачима које не налазе свој израз у партијској утакмици. Указали су да изненађујуће велики део бирача има преференције везане за ЕУ, али не могу да их изразе на изборима зато што је партијска утакмица ограничена на питања левица/десница, што партије намерно раде умањујући значај питања европске интеграције у политичком животу. Ова подела на за/анти ЕУ оријентације представља успаваног џина у смислу да, ако се пробуди, може довести до могућности да друге снаге капитализују 'џина' евро-скептицизма³³⁾, што се у пракси и потврдило јачањем евроскептичних странака у ЕУ.³⁴⁾

Криза је довела до великих промена на изборима у земљама евро зоне, а грађани су масовно кажњавали партије на власти.³⁵⁾ Владе у Грчкој, Ирској и Португалу су изгубиле власт, а некада доминантне Републиканска партија у Ирској и Пасок и Нова демократија у Грчкој су забележиле највеће губитке у историји. Социјалисти у Шпанији и Португалу су изгубили у корист опозиције десног центра. У Италији је притисак финансијских тржишта и Европске централне банке довео до оставке премијера Берлусконија кога је заменила технократска влада на челу са Марио Монтијем. На потоњим изборима у фебруару 2013. године, комичар

32) Richard Bellamy and Sandra Kroger, "Europe Hits Home – the Domestic deficits of Representative Democracy in EU Affairs", UCL European Institute Working Paper No. 2/2011, стр. 15-16.

33) Cees van der Eijk, Mark N. Franklin, "The Sleeping Giant: Potential for Contestation on European matters at National Elections in Europe", Paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA, September 2001., <http://shakti.trincoll.edu/~mfrankli/vdEijk%26Franklin.pdf>

34) Истовремено у Србији, на пример, евроскептици остају у „маргиналној мањини“. Видети: Милан Јовановић, „Парламентарни избори у Србији 2012. године - резултати и политичке последице“, Српска политичка мисао, број 4/2012, год. 19. вол. 38, стр. 11-32.

35) Brigid Laffan, "Testing Times: The Growing Primacy of Responsibility in the Euro Area", *West European Politics*, 2014, Vol. 37, No. 2, 270–287., стр. 272-273.

Бепе Грило са својом анти-естаблишмент групом Пет звездица је освојио треће место са преко 25% гласова, док је покрет Грађански избор дотадашњег технократског премијера Монтија освојио само 10,5% гласова. У Финској, анти-ЕУ партија Прави Финци, која се противи пружању помоћи посрнулим економијама евро зоне, је на изборима 2011. године освојила преко 19% гласова, што је повећање од 15% у односу на изборе 2007. Централна странка је забележила највећи губитак неке странке у финској изборној историји. На холандским изборима 2010. године, демохришћани су изгубили 12,9% гласова, док је анти-ЕУ Партија за слободу повећала број освојених гласова за 9,6%. Након пада холандске владе 2012. године одржани су нови избори на којима су про-европске партије ВВД и Лабуристичка странка повећале број својих посланика за 10, док су Партија за слободу и Демохришћани доживели пораз. Владе су остале на власти у Естонији, Аустрији и Немачкој, али је и ту било неочекиваних резултата – Тим Штронах (*Team Stronach*) је освојио 11 места у парламенту Аустрије, а либерали, важан коалициони партнер демохришћана у Немачкој, нису прешли цензус.³⁶⁾ У Француској, Никола Саркози није освојио други председнички мандат, а последњи у низу потреса на изборној сцени у ЕУ је представљала победа грчке партије Сириза на изборима у јануару 2015. године. На изборима за ЕП 2014. године дошло је до јачања анти-ЕУ странака у Француској и Великој Британији, док су странке левице ојачале у Грчкој, Шпанији, Италији, а социјалисти француског председника Франсоа Оланда забележили свој најгори резултат на изборима за ЕП.

Какве могу да буду последице политизације по националне партије? Роберт Ладрех најављује неколико последица.³⁷⁾ Политичари ће бити приморани на исцрпније *ex ante* изјашњавање и *ex post* подношење рачуна не само у парламенту већ и ван њега, трпећи веће последице међувладиних нагодби постигнутих у ЕУ и неће више моћи тако лако да ‘окривљују Брисел’ за резултате. Партијско заузимање ставова ће имати последице по изборну утакмицу, јер ће и остале партије нападати јасније заузете ставове. Јасније изјашњавање о ЕУ питањима ће усложнити преговоре о коалиционим владама, а и подстаћи дебату која ће умањити консензус елита о правцу европске интеграције. Све ово ће отежати усвајање одлука у ЕУ.

36) Brigid Laffan, 2014, *Ibid.*, стр. 272-273.

37) Robert Ladrech, 2007, *Op. Cit.*, стр. 955-956.

ЛИТЕРАТУРА

- Bellamy, Richard, and Kroger, Sandra, "Europe Hits Home – the Domestic deficits of Representative Democracy in EU Affairs", UCL European Institute Working Paper No. 2/2011
- Cramme, Olaf, "The changing space for EU politics: Democracy and ideology in times of crisis", Policy Network Paper, London, October 2011
- Eijk, Cees van der, Franklin, Mark, „The Sleeping Giant: Potential for Contestation on European matters at National Elections in Europe“, Paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA, September 2001., <http://shakti.trincoll.edu/~mfrankli/vdEijk%26Franklin.pdf>
- European Parliament, *Review: European and National Elections Figured Out*, 2014 European elections, Special edition – November 2014
- Foss, Nicolai, Lando, Henrik, Thomsen, Steen, „The Theory of the Firm“, u: Bo-udewijn Bouckaert, Gerrit De Geest (Eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar Pub, 2000
- Franklin, Mark, Hobolt, Sara Binzer, "The Legacy of Lethargy: How Elections to the European Parliament Depress Turnout", *Electoral Studies*, 2011, Volume 30, Issue 1, pp. 67–76.
- Franklin, Mark, „Why vote at an election with no apparent purpose? Voter turnout at elections to the European Parliament“, Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, 2014:4
- Грк, Снежана, „Свет - димензије кризе и спашавање европског пројекта“, Српска политичка мисао, број 3/2012., год. 19. вол. 37, стр. 41-60.
- Хикс, Сајмон, Политички систем Европске уније, Београд, Службени гласник, 2007.
- Hix, Simon, Marsh, Michael, „Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time“, *Electoral Studies* 30 (2011) 4–15.
- Hix, Simon, Noury, Abdul, Roland, Gerard, «Voting patterns and alliance formation in the European Parliament», *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 2009, 364, 821–831
- Hix, Simon, „Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament“, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3 (Jul., 2002), pp. 688-698.
- Hix, Simon, Marsh, Michael, „Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections“, *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2, May 2007, pp. 495–510.
- Hix, Simon, „A Supranational Party System and the Legitimacy of the European Union“, *The International Spectator* 4/2002, 49-60., str. 51-59.
- Hix, Simon, Noury, Abdul, Roland, Gerard, „Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001“, *British Journal of Political Science*, 35 (2), 2005, pp. 209-234.

- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Wilson, Carole J., "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?", *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 8, October 2002, pp. 965-989
- Јовановић, Милан, „Парламентарни избори у Србији 2012. године - резултати и политичке последице“, *Српска политичка мисао*, број 4/2012, год. 19. вол. 38, стр. 11-32.
- Ковачевић, Маја, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (Ur.) *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147-159.
- Ladrech, Robert, „National Political Parties and European Governance: The Consequences of ‘Missing in Action’“, *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, 945 – 960, November 2007
- Laffan, Brigid, „Testing Times: The Growing Primacy of Responsibility in the Euro Area“, *West European Politics*, 2014, Vol. 37, No. 2, 270–287.
- Lindberg, Bjorn, Rasmussen, Anne, Warntjen, Andreas, „Party politics as usual? The role of political parties in EU legislative decision-making“, *Journal of European Public Policy* 15:8 December 2008: 1107–1126.
- Lord, Christopher, „What Role for Parties in EU Politics?“, *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 1, pp. 39-52.
- Mair, Peter, Thomassen, Jacques, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy* 17:1 January 2010: 20–35
- Mair, Peter, „Popular Democracy and the European Union Polity“, *European Governance Papers* (EUROGOV) No. C-05-03, 2005, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>.
- Marks, Gary, Wilson, Carole, Ray, Leonard, „National Political Parties and European Integration“, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No 3, July 2002, 585-594.
- Marks, Gary, Wilson, Carole, „The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration“, *British Journal of Political Science*, 30, 2000, 433–459.
- Marsh, Michael, Mikhaylov, Slava, “European Parliament elections and EU governance”, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, 2010, No. 4
- Moravcsik, Andrew, “Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Cambridge Center for European Studies, Working Paper Series 52, 1994
- Muller, Wolfgang, „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work“, *European Journal of Political Research* 37: 309–333, 2000
- Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann, „Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results“, *European Journal of Political Research*, 8, 1980, 3-44.

- Shackleton, Michael, u: Sandra Kröger (Ed.), "Interdisciplinary views on political representation in the EU", UCL European Institute Working Paper No. 4/2012.
- Scully, Roger, "National Parties and European Parliamentarians: Developing and Testing an Institutional Theory", European Parliament Research Group (EPRG), EPRG Working Paper No 6, 2001
- Schmitt, Hermann, Thomassen, Jacques, "Dynamic Representation: The Case of European Integration", *European Union Politics*, 2000, 1(3): 318–39.
- Statham, Paul, Trenz, Hans-Jörg, "The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone crisis Nightmares", ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, 2011
- Thiem, Janina, „A supranational elite (in the making)? Agency relations in the European Parliament and the role of national parties“, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsinki, May 7-12, 2007.
- Thiem, Janina, „Explaining Roll Call Vote Request in the European Parliament“, *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Working Papers*, Nr. 90, 2006.
- Thomassen, Jacques „Representation From Above and a Revolt From Below“, in: Dahlberg, Stefan, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (Eds.), *Stepping Stones: Research on Political Representation, Voting Behavior and Quality of Government*, University of Gothenburg, 2013
- Vries de, Catherine, „Sleeping Giant: Fact or Fairytale?“, *European Union Politics* 8, 3, 2007, 363-385.
- Weber, Till, "Campaign Effects and Second-Order Cycles: A Top-Down Approach to European Parliament Elections", *European Union Politics* 2007, Vol. 8 (4), 510-511.

Maja V. Kovacevic

**CITIZENS AND POLITICAL PARTIES IN ELECTORAL
PROCESSES IN THE EUROPEAN UNION:
NON-INFLUENTIAL PRINCIPALS,
UNRESPONSIBLE AGENTS?**

Resume

This article seeks to explore the roles of citizens and political parties in political process in the European Union from the angle of the principal-agent theory. In all modern democracies, representation is organized by political parties. Party programs allow voters to exercise prospective influence over policy, while the democratic accountability of members of parliament is realized through political parties whose voting behavior can be observed by voters. Party membership of members of parliament and cabinet ministers is often assumed to rule out conflicting interests between principals and agents, thus solving the

agency problem. In each principal-agent relationship agency problems like shirking or sabotage can occur if the agents do not behave according to the principal's interests. In order to control their agents, principals have developed different mechanisms: two ex ante (screening and selection and contract design) and two ex post (reporting requirements and monitoring). What this model can tell us about the role of European citizens and political parties? Is their political will on EU issues represented in the political competition, and do they control members of parliament as their agents?

The contestation on European integration is structured predominantly along Left/Right dimension. Political parties do not seem to assign the weight to EU that it deserves given its growing impact on national decision-making. European issues were treated as secondary, and political parties are not playing a linkage function in relation to the EU. Elections for European Parliament are 'second-order national contests', they are secondary to the main - national - electoral contest, and they are 'national' rather than 'European' contests. The second-order nature of European elections has two effects: lower turnout in European than national elections, because parties devote fewer resources to these campaigns, and lower incentives for people to vote in these contests. European elections give citizens an opportunity for 'protest vote' to punish government. As EP elections are considered second-order, no mandate is generated for members of European Parliament to act as European representatives. One result is continued lack of integration of members of European Parliament with their national party, which itself has no developed Euro-policies. But also, there is democratic deficit inside political parties since party leaderships in government are not accountable to their national parties in the course of EU policy and decision-making, whether in an ex ante or ex post manner.

When it comes to the political groups in the European parliament, there is growing cohesion and political groups are becoming powerful actors. However, national political parties are the real principals for members of the European parliament, since national parties are in control of next election nomination, or future political career path.

Political parties needed 'permissive consensus' and depoliticization of European integration process. However, world financial and subsequent Euro-zone crisis marked the beginning of the politicization of the European Union project. Since 2010, across Europe a number of established political parties have suffered unprecedented losses and populist parties have benefited from voter dissatisfaction. With awaked principals, European political parties and politicians will be constrained

by more active parliamentary and extra-parliamentary accountability to their voters.

Key words: European Union, citizens, parties, elections, principal-agent, European Parliament

* Овај рад је примљен 20. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. марта 2015. године.