

Зоран И. Чупић¹
Универзитет у Београду,
Факултет политичких наука
Београд (Србија)

329.015(4-672EU)
327.39(4)
Оригинални научни рад
Примљен 05/06/2022
Прихваћен 11/06/2022
doi: [10.5937/socpreg56-38273](https://doi.org/10.5937/socpreg56-38273)

ЕВРОСТРАНКЕ У СИСТЕМУ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – У ТРАГАЊУ ЗА ИДЕНТИТЕТОМ²

Сажетак: Уговор из Лисабона предвиђа да ће функционисање Европске уније бити засновано на представничкој демократији. Главни носиоци представничке демократије требало би да буду политичке странке, у овом случају европске политичке странке. Зато је предмет овога рада положај евространака у политичком систему Европске уније. Основно питање је да ли су евространке у могућности да допринесу демократском функционисању политичког система Европске уније и на тај начин изграде свој препознатљив идентитет. Уколико имамо у виду постојећи конституционални поредак Уније, и положај евространака у њему, јасно је да оне нису у стању да допринесу формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније.

Кључне речи: Европска унија, представничка демократија, политичке странке, евространке

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Дуга је историја савремених политичких странака. Готово век и по њиховог постојања обележили су различити периоди успона и падова, од „златног доба” масовних, преко „картел”, до транснационалних странака. Оно што је непобитна чињеница је да су се странке током тог времена, мање или више успешно, прилагођавале окружењу и добу у коме делују. Изазови су заиста били бројни, што је странкама наметало неку врсту константне борбе за опстанак, која се огледала у нужности сталних промена. Захтеви за тим променама били су резултат структурних „подешавања” европских либералних демократија као *locus-a* политичких странака. У том смислу могуће је

¹ zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs

² Рад је подржан средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО у 2022. години, број 451-03-68/2022-14 од 17.01.2022.

идентификовати најмање шест области у којима је временом дошло до промена које су директно утицале на њихову организацију и функционисање:

- промене у друштвено-економском моделу западних демократија (смањење броја становника, промена у структури занимања, пад запослености у индустрији и пораст у јавном и приватном сектору економије);
- промене у систему вредности (нпр. слабљење конфликта „лево-десно”, успех „зелених” странака и сл.);
- измене у структури политичке комуникације (дигитална револуција, интернет, друштвене мреже итд.);
- промене у агенди јавних политика (замена „старих” политика, као што је нпр. међукласни конфликт, „новим” – нпр. еколошка и имиграциона политика);
- значајне измене у уставним системима многих европских држава – измене изборних, медијских, и „партијских” закона итд.
- убрзавање процеса европских интеграција и стварање европског политичког простора постаје један од главних изазова за политичке странке (Luther & Müller-Rommel, 2002, str. 7).

У вези са последњом од наведених области отварају се различита питања, од функционисања националних и транснационалних странака, преко представљања и контроле путем политичких странака, до питања управљања на више нивоа и улоге националних и транснационалних странака у Европској унији (видети шире – Müller-Rommel, 2016, str. 3).

Све то је у директној вези са разматрањем предмета нашег рада – природе, места и улоге евространака у систему представничке демократије Европске уније. Оно што је уочљиво, а може изазвати одређене недоумице у смислу оправданости, је коришћење (у вези са Европском унијом) термина органски везаних, пре свега, за националне државе: политичке странке, представничка демократија и сл. Иако Европској унији недостаје монопол над легитимном употребом силе, да би је сматрали државом, у *веберијанском* смислу тог појма, сматрамо потпуно оправданим приступ Сајмона Хикса³ који Европску унију посматра као врсту сложеног и функционалног политичког система без потпуног преображаја територијалне организације државе (опширније – Нix, 2007, str. 24–27). Зато и не чуди његова оцена да је политички систем ЕУ у потпуности страначки, што политичке странке ставља у положај главне споне како националних и европске политичке арене, тако и самих институција ЕУ (Нix, 2007, str. 180).

Поред тога, иако се оваквом приступу упућују критике због изражене државо-центристичке компоненте, сам конституционални оквир Уније упућује на супротно. Наиме, у Уговору из Лисабона изричито се каже да ће „функционисање Уније бити засновано на представничкој демократији” (TEU 2009, Art. 10). Зато можда неће бити претенциозно ако кажемо да овај приступ изучавања ЕУ има своју уговорну верификацију.

³ Сајмон Хикс је један од водећих представника компаративне политике у области изучавања Европске уније, а посебно место заузима као један од пионира у изучавању политичких странака на нивоу ЕУ.

Два су организациона нивоа кроз које политичке странке остварују своју активност у Европској унији: страначке (политичке) групације⁴ и транснационалне страначке федерације (опширније – Џурић, 2018). Када је реч о самом термину „транснационалне страначке федерације”, поједини аутори с правом наглашавају најмање два веома битна момента: прво, истицање чињенице да је реч о федерацијама чије су чланице различите националне странке говори о томе да је реч о условно речено „странци странака”, тј. кровној организацији националних странака чланица; друго, ставља се до знања да још увек није реч о потпуној интеграцији националних чланица у јединствену страначку организацију (van Hecke & Wolfs, 2018, str. 13).

Поред овог термина, у литератури се могу срести и други појмови, као што су: „паневропске странке”, „европске политичке странке”, „политичке странке на европском нивоу” и сл. За потребе овога рада користићемо термин евространке, који у литератури полако преузима примат у означавању овог феномена страначког организовања.

КАКО ЈЕ СВЕ ПОЧЕЛО? О ОПТИМИЗМУ БЕЗ ПОКРИЋА

Уколико се изузму први, сада већ далеко историјски, покушаји транснационалног организовања политичких странака, с краја 19. и почетка 20. века⁵, појава Европске уније означила је прве озбиљније покушаје транснационализације деловања политичких странака.

Главни импулс за формирања евространака потекао је од Самита шефова држава и влада у Паризу 1974. године, када је донета одлука да се у што краћем року одрже директни избори за Европски парламент. Првоформирана транснационална странка била је Конфедерација социјалистичких партија Европске заједнице (1974. године), а затим Федерација либералних и демократских партија Европске заједнице и Европска народна странка (1976. године). Иначе, треба рећи да је поред овог политичког импулса постојала и одређена теоријска потка која је говорила у прилог њиховом формирању. Тако је један од водећих неофункционалиста, Леон Линдберг, почетком шездесетих година прошлог века писао о томе да уколико политичке групе унутар тадашње Скупштине желе да се развију у истинске европске странке нужно је да своје активности координирају са оним странкама које су организоване на европској а не на националној основи. Главни предуслов за то, по њему, били су директни избори (Lindberg, 1963, str. 90).

⁴ Реч је о првом облику организовања политичких странака који датира из периода Заједничке скупштине Европске заједнице за угаљ и челик. Убрзо након почетка рада Заједничке скупштине, усвојен је Пословник по коме ће дотадашње парламентарне делегације држава чланица убудуће деловати као политичке групе којима је идеолошка блискост главни критеријум организовања.

⁵ Када је реч о политичком спектру левике, имамо у виду четири Интернационале, а од 1951. године Социјалистичку интернационалу. На другој страни, Либерална интернационала формирана је 1947. године, а Међународна демократска унија као савез конзервативних и демокришћанских странака основана је 1983. године.

Поред њега, прави пионирски допринос проучавању транснационалне сарадње политичких странака дао је брачни пар Придам (Pridham). По њима, најважнија су три мотива за формирања евространака:

1. све већа политизација унутар Европске заједнице – утврђивање заједничких политика Европске заједнице;
2. увиђање опасности од „демократског дефицита” ЕЗ, при чему би ове странке биле нека врста носилаца демократизације институционалног система Европске заједнице;
3. очекивање да ће се међу странкама развити што тешња европска сарадња у периоду припрема за прве непосредне изборе за ЕП, што би им, у складу са што бољим резултатима, омогућило већи утицај на доношење одлука унутар Европске заједнице (опширније – Pridham & Pridham, 1981, str. 106–110).

Очекивања од првих непосредних избора за Европски парламент, а самим тим и од активности евространака, била су заиста велика. Сматрало се да су евространке коначно пронађени механизам који ће омогућити јачање везе између Европске заједнице и њених грађана, а да су сами избори потврда да се одлучно кренуло у „изградњу новог демократског институционалног система”, чиме ће се утврдити демократски карактер Европске заједнице у целини.

Нажалост, показало се да су оваква очекивања и оцене оптимизам без реалног покрића. О томе сведочи и чињеница да се од тада, па све до данашњих дана, избори за Европски парламент означавају као „другоразредни избори”, чиме се жели истаћи чињеница да је реч о још једним националним, а никако истинским европским изборима.

Овакав исход првих непосредних избора за Европски парламент резултирао је ситуацијом у којој су евространке изашле из фокуса како јавности, тако и академског разматрања.

Нови импулс, и наду да за њих није све изгубљено, донео је Уговор из Мастрихта. Наиме, овим уговором политичке странке први пут добијају статус уговорне категорије. То је учињено чланом 191, тзв. „партијским чланом” у коме се каже:

„Политичке странке на нивоу Европе су значајан интеграциони чинилац унутар Уније. Оне доприносе стварању европске свести и изражавању политичке воље грађана Уније” (TEU 1992, Art. 191).

Постојеће евространке протумачиле су овај чин као позив на даље, пре свега организационо јачање. С тим у вези, долази до промене у њиховим називима: Конфедерација социјалистичких партија Европске заједнице постаје у новембру 1992. године Партија европских социјалиста, Федерација европских либералних, демократских и реформских партија постаје у децембру 1993. године Европска либерална, демократска и реформска партија, док Европски зелени у јуну 1993. године мењају свој назив у Европска федерација зелених партија. Истини за вољу, треба рећи да ове, на први поглед, формалне измене доводе до учвршћивања везе евространака и њихових „старијих сестара”, политичких групација у Европском парламенту. То ће бити загрљај из кога ће евространке током наредног периода, а може се рећи и све до данас, покушавати да се отргну. Зато је у праву Сајмон Хикс када констатује да од тада евространке почињу да се развијају као *ваниарламентџарне орџанизације*

на нивоу Европје, веома налик ванпарламентарним главним и извршним одборима партија на домаћој политичкој сцени (Nix, 1997, str. 185).

Оцене њиховог карактера кретале су се од „минималистичког схватања” по коме су евространке обично „место за састанке”, до „максималистичког схватања” које их сматра „ареном за координацију међу страначким руководствомима исте политичке фамилије, а у циљу утицаја на доношење одлука у ЕУ” (Delwit, Külahci & van de Walle, 2004, str. 10).

Иако је увођење политичких странака у уговорне оквире Европске уније дочекано са одобравањем, посебно од стране федералистички настројене јавности, постало је јасно да је реч о изнуђеном потезу који је очигледно представљао неку врсту компромиса између федералистичке и међувладине струје у европским интеграцијама, од чијих међусобних односа (и снаге), од самог почетка, зависи и целокупан пројекат европске интеграције. Аргументе за овакву нашу тврдњу можемо пронаћи у самом садржају „партијског члана”, прецизније речено његовом „не-садржају” који свом снагом остаје на нивоу декларативног. Нема речи нпр. о томе да ли евространке, уопште, с правом носе одредницу „странке”, какве су им функције, који су извори и начини финансирања, и низ других питања која би требало прецизирати. Зато се може рећи да је, колико год значајан био, „партијски члан” још једна бледа епизода у серији „Евространке у трагању за идентитетом”.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈОМ ДО „САМОСТАЛНОСТИ”

Након доношења „партијског члана” и његовог симболичног утицаја на побољшање положаја евространака, уследио је период у коме су оне кренуле у својеврсну борбу чији је исход требало да буде остварење најмање два циља: прво, убедити главне креаторе европске интеграције да је без активне улоге евространака немогуће приближити Унију грађанима, тј. успешно се носити са изазовима „демократског дефицита”, и друго, изборити се за уговорно регулисање свог финансирања. Други циљ посебно је значајан јер је по мишљењу евространака то први и најзначајнији корак у тежњи за осамостаљивањем од политичких групација у Европском парламенту, од којих су, фактички, потпуно зависиле. У познатом Извештају Цацос (Tsatsos), из 1996. године, између осталог, истиче се посебно да евространке, као и политичке групације „морају да имају сопствене институционалне и политичке улоге” и да евространке „морају бити укључене у предизборне активности – у смислу информисања и учешћа у јавним расправама пре, и политичке едукације друштва између избора” (Tsatsos Report, A4-0342/96).

У поменутом извештају посебно се истиче могући допринос евространака у креирању „истинског европског грађанства које ће имати улогу да надгледа, дискутује и утиче на изражавање политичке воље на европском нивоу” (Tsatsos Report, A4-0342/96).

На жалост евространака, овај извештај је доста дуго остао без реакције „бри-селских институција”. Први документ, за који би се могло рећи да је нека врста

реакције, био је акт Европске комисије – *European Governance – A White Paper* (COM 2001 428 final). Његова садржина је, може се слободно рећи, поражавајућа за евро-странке. Наиме, у њему нема ни помена о политичким странкама и њиховој улози. Напротив, инсистира се на таквој врсти управљања (владавине) у којој се сарадња са организованим грађанским друштвом одвија преваходно преко интересних група (видети, Joerges, Meny & Weiler, 2001).

У таквим околностима, евространке су дочекале ступање на снагу Уговора из Нице.⁶ Наиме, овај Уговор је утолико значајан што је предвидео да се сви прописи везани за евространке доносе кроз процедуру саодлучивања Савета и Европског парламента, уз битно процедурално олакшање по коме се о овим прописима у Савету одлучује квалификованом већином, што је требало да допринесе бржем усвајању предложених прописа. Резултат оваквих кретања било је потписивање од стране Савета и Европског парламента *Уредбе о деловању политичких странака на европском нивоу и правилима везаним за њихово финансирање* (Regulation(EC) No 2004/2003).

Усвојена уредба, између осталог, одређује политичку странку као: „удружење грађана које тежи остваривању политичких циљева, а које је основано или регистровано по прописима најмање једне земље чланице” (Regulation(EC) No 2004/2003, Art. 2), док савез политичких странака претпоставља структурну сарадњу између најмање две политичке странке. За евространке или, како их дефинише Уредба, „политичке странке на европском нивоу” каже се да представљају политичку странку или савез политичких странака које су у обавези да испуњавају одређене услове везане за правни статус, програм и активности, као и однос према Европском парламенту (Regulation(EC) No 2004/2003, Art. 3).⁷

Одредбе о финансирању евространака су прецизиране и значиле су значајан корак у њиховом осамостаљивању у односу на страначке групе у Европском парламенту.⁸ Овакав развој догађаја са одобравањем су дочекале највеће евространке, видећи у овој Уредби значајан корак ка снажењу Европске уније као политичке заједнице. Насупрот њима, Уредба се, нарочито међу мањим странкама у Европском

⁶ Уговор је ступио на снагу 1. фебруара 2003. године.

⁷ Предвиђени услови су:

- да имају статус правног лица у земљи у којој јој им је седиште;
- да испуне бар један од два следећа услова: да имају изабране посланике у Европском парламенту, националним или регионалним парламентима најмање четвртине земаља чланица (минимум седам), или да су освојиле бар 3% гласова у четвртини држава чланица на последњим изборима за Европски парламент;
- да програм и активност европске политичке странке морају поштовати основне принципе демократије, поштовања основних права и владавине права заснованих Уговором о ЕУ;
- да морају учествовати у изборима за ЕП или бар изразити вољу за тим.

⁸ Предвиђено је:

- свака странка, из сопствених средстава, мора да прибави 25% од годишњег буџета, како би се избегло прекомерно ослањање на јавне финансије;
- 15% укупног годишњег износа средстава биће распоређено подједнако међу партијама које испуњавају услове и поднесу захтев;
- остатак од 85% биће распоређен пропорционално у зависности од броја чланова изабраних у Европски парламент.

парламенту, доживљавала као дискриминаторска и усмерена против мањих и регионалних, а посебно евроскептичних странака. С тим у вези, појавили су се и захтеви да се Уредба стави ван снаге (шире, Ћурић, 2018, стр. 128–130).

Након доношења ове значајне Уредбе дошло је до затишја у борби за самосталност евространака. Неколико година трајала је заједничка акција водећих евространака да убеди националне политичке странке да прихвате њихове нове идеје, а све у циљу даљег побољшања свог положаја. Резултат ових активности је усвајање Уредбе којом се допуњава претходна Уредба, у смислу да се омогућава формирање „политичких фондација на европском нивоу (еврофондација)” (Regulation (EC) No 1524/2007). Уредба предвиђа да еврофондације⁹ „подупру и употпуне циљеве политичких странака на европском нивоу кроз посматрање, анализирање и допринос дебати о европским јавним политикама и европској интеграцији” (Regulation (EC) No 1524/2007).

Посебно значајан део ове Уредбе је онај који говори о омогућавању евространака да активно учествују у организовању кампање за изборе за Европски парламент, уз коришћење дела финансијских средстава које добијају од Уније. Ограничење се огледа у забрани да се тим средствима на било који начин финансирају националне странке или кандидати (Ћурић, 2018, стр. 131).

Као и у претходном случају, било је потребно готово седам година да се учини још један корак у правцу регулисања положаја евространака. Реч је о усвајању уредбе 1141/2014 (EU Regulation 1141/2014).¹⁰ Уредбом се потврђују постојећа правила везана за регистровање евространака и њихових фондација, што је услов за добијање статуса правног лица. Оно што је новина је успостављање тзв. Тела за европске политичке странке и европске политичке фондације (Authority for European political parties and European political foundations)¹¹. Најзначајнија овлашћења овога тела су: регистровање, контрола и, у случају потребе, изрицање санкција европским политичким странкама и европским политичким фондацијама. Приликом регистрације странака или фондација, Тело посебно води рачуна о томе да су активности странака или фондација, подносилаца захтева, у складу са основним вредностима на којима се заснива Европска унија. У погледу санкција, омогућено му је да странке или фондације избрише из регистра или их финансијски казни у случају непридржавања прописаних обавеза. Битно је истаћи да је утврђивање законитости одлука које Тело доноси у надлежности Суда правде Европске уније.

Важне одредбе, које су новина у дотадашњем регулисању положаја евространака, су оне које говоре о потреби да се унутар Европске уније обезбеде услови за развој плурализма политичких странака. Био је то, очигледно, одговор на све чешће изражене замерке, пре свега евроскептичних странака, да постојећа регулатива ове области фаворизује искључиво проевропске странке. Тако у члану 6 Уредбе стоји: „Тело у својим одлукама пуну пажњу посвећује основном праву на слободу удруживања и потребу осигуравања плурализма политичких странака у Европи”, док у члану 11

⁹ Неке од еврофондација су: Centre for European Studies (евространка EPP), Foundation for European Progressive Studies (евространка PES), European Liberal Forum (евространка ELDR), Green European Institute (евространка EFGP)

¹⁰ Уредба је усвојена 24. новембра 2014, а ступила на снагу 1. јануара 2017. године.

¹¹ Надлежности и функције Тела регулисане су чланом 6 ове Уредбе.

истиче да ће: „У својим мишљењима одбор¹² пуну пажњу посветити основном праву на слободу удруживања и потреби обезбеђивања политичког вишестраначја у Европи“.

Од ступања на снагу до данас, Уредба 1141/2014 претрпела је извесне промене кроз амандмане усвојене двома уредбама: Уредба 2018/673 (Regulation 2018/673) и Уредба 2019/493 (Regulation 2019/493).

Измене предвиђене првом Уредбом односе се, пре свега, на одређена прецизирања у области финансирања, а поред тога, што је посебно важно, предвиђено је да евространке могу да формирају искључиво националне (регионалне) странке, (а не као што је до тада било могуће, да то чине и поједини посланици) при чему националне странке могу да буду чланице само једне евространке.

Када је реч о амандманима из друге Уредбе, они се највећим делом односе на заштиту личних података и спречавање њихове злоупотребе, од стране евространака, током кампање за европске изборе. То је био и разлог што је усвојена по хитном поступку непосредно пред изборе за Европски парламент 2019. године.

Од момента када су усвојени формално-правни уговорни оквири за деловање евространака, могле су се уочити занимљиве појаве. Тако, Волфс и Смалдерс (Wolfs and Smulders) анализирају интересантну појаву, посебно од 2011. године па надаље, коју карактеришу као изражену несталност „страначког система“. То се огледа у: саставу новоформираних евространака (нпр. неке су састављене од неколико евроскептичних националних странака и индивидуалних посланика), гашењу појединих странака убрзо након формирања, честим преласцима националних странака из једне у другу евространку, порасту броја малих „десних“ партија и сл. (Wolfs & Smulders, 2018, str. 196–197)

Интересантно је да је, од 2017. године и ступања на снагу Уредбе 1141/2014, број регистрованих евространака пао са 16 на 12, а фондација са 15 на 11 (видети Тело (Authority). Тренутно, у регистру Тела егзистира десет евространака и исто толико са њима повезаних еврфондација.¹³

¹² Реч је о Одбору независних угледних личности који помаже Телу у испуњавању његових надлежности, посебно у случају процене поштовања основних вредности Уније од стране политичких странака или њихових фондација. Улога одбора дефинисана је чланом 11 ове Уредбе.

¹³ То су:

1. European People's Party and Wilfried Martens Centre for European Studies;
2. Party of European Socialists and Foundation for European Progressive Studies
3. Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party and European Liberal Forum
4. Identity and Democracy Party and Identity and Democracy Foundation
5. European Green Party and Green European Foundation
6. European Conservatives and Reformist Party and New Direction – The Foundation for European Reform
7. Party of European Left and Transform Europe
8. European Democratic Party and Institute of European Democrats
9. European Free Alliance and Coppieters Foundation
10. European Christian Political Movement and Sallux (formerly: European Christian Political Foundation)

ЕВРОСТРАНКЕ КАО „ДРУГОРАЗРЕДНЕ СТРАНКЕ“?

На основу претходно изнетог мора се констатовати неоспорна чињеница да су у погледу конституционализације евространака и њиховог смештања у уговорни оквир Европске уније учињени прилично значајни кораци. Оно што је приметно је да је и за овако скроман напредак у дефинисању положаја евространака било потребно готово четири деценије. То је можда један од најбољих показатеља како се унутар саме Уније доживљавају евространке. Отуда не треба да чуди ни чињеница да су евространке веома дуго (нећемо погрешити ако кажемо и данас) далеко испод радара академске заједнице. Штавише, има аутора који сматрају да је проучавање евространака беспредметно. Аргументи за то су, између осталог: занемарљива улога евространака (у односу на националне странке) на пољу интересног представљања; изостанак свакодневних активности у креирању политика, при чему се главна активност своди на предлагање и избор кандидата за будућег председника Европске комисије; карактер Европске уније (уколико се посматра као технократска, бирократска и деполитизована организација) не оставља простора за страначке политике, а посебно оне на транснационалном нивоу; ограничен дomet европеизације националних политичких странака доводи у питање било какву улогу евространака (видети, Van Hecke, 2010, str. 407).

Наравно, постоји и део академске јавности који сматра да је потребно истраживати евространке, јер су по њима евространке једини елемент који спаја три главне институције Европске уније. Поред тога, сматрају они, Уговор из Лисабона направио је значајне помаке у институционалном пројекту Уније, што може допринети јачању транснационалне страначке политике. Посебно се истиче део из Уговора који предвиђа да се приликом избора председника Европске комисије морају имати у виду резултати избора за Европски парламент. У том контексту, посебно се инсистира на чињеници да су од избора за ЕП 2014. године евространке у прилици да пре избора предлажу кандидате за будућег председника Европске комисије (тзв. *Spitzenkandidaten* процес) (видети – Van Hecke, 2010, str. 407–408).¹⁴

За онај део академске јавности који сматра да је оправдано проучавати евространке, једно од кључних питања је, пре свега, каква је улога евространака као *sui generis* модела страначког организовања. *Volens-nolens* трагање за одговором на ово питање нужно нас упућује на поређење са националним странкама.

За потребе овога рада послужићемо се поређењем функција које имају националне странке и могуће улоге евространака. Као најважније функције Волфс и Смалдерс (Wolfs & Smulders, 2018) истичу:

- изборна функција – евространке овде имају крајње ограничену улогу, јер избор кандидата, кампања и све друго везано за изборе у рукама је националних странака. Зато се евространке (као и политичке групације у ЕП) често називају

¹⁴ Уколико би било потребно приклонити се једном од ових становишта, сасвим извесно би то било ово друго. По нашем мишљењу постоји и потреба и простор за свеобухватније истраживање феномена евространака, посебно уколико се има у виду средина, пре свега институционална, у којој (покушавају да) делују. Посебну пажњу било би потребно обратити и до сада готово занемареним европским политичким фондацијама.

a posteriori страначким организацијама. Увођење *Spitzenkandidaten* процеса неки виде као шансу да еврострaнке буду означене као *a priori* странке (van Hecke, Wolfs & de Groof, 2018).

- мобилизација и социјализација јавности – пошто ова функција захтева висок ниво јавне препознатљивости, улога еврострaнака је овде такође крајње ограничена, јер су оне још увек слабо препознате у европској јавности и међу грађанима ЕУ.
- селекција политичких личности и лидера – ова функција је дефинитивно чврсто у рукама националних стрaнака, тако да су еврострaнке у овом случају готово без икакве улоге.
- обједињавање различитих интереса – иако поједине еврострaнке имају контакте и сарадњу са различитим организацијама грађанског друштва, њихова улога у оквиру ове функције је на нивоу изузетка.
- обједињавање и обликовање јавне политике – реч је о још једној функцији која је за еврострaнке тешко достижна. Наиме, због своје унутрашње идеолошке хетерогености нерeално је очекивати да се појаве са јединственим и свеобухватним програмима. У томе и лежи део објашњења за крајње начелне и кратке предизборне манифесте које еврострaнке усвајају пред изборе за Европски парламент. Можда би, у том правцу, од помоћи било снажније повезивање за страначким групацијама и странкама чланицама, а у циљу усвајања свеобухватније страначке платформе која би омогућила еврострaнкама значајнију улогу.
- организација управљања – у односу на ову функцију обично се наводи активност, три од четири највеће еврострaнке, у организовању страначких самита на којима се окупују представници њихових политичких фамилија из различитих институција Уније. Нажалост, ови састанци се углавном свде на размену мишљења и не исходују било каквом заједничком позицијом.
- легитимација политичког система – пошто политичке странке имају улогу повезивања грађана и политичког система, јасно је да су еврострaнке унапред хендикепиране у погледу испуњења ове функције. Једино решење је да им се даљим јачањем омогући да представљају истинску спону између грађана и институција ЕУ (van Hecke & Wolfs, 2018, str. 18–20).

Као што се може видети, готово ниједна од побројаних функција политичких стрaнака не одговара „систематизацији” еврострaнака, па се оправдано поставља питање о томе које су им заиста функције. Поједини аутори сматрају да је то координирајућа функција која обухвата промоцију и размену информација, знања и искустава. Поред тога, као значајна функција наводи се и писање заједничких програма са којим еврострaнке излазе непосредно пред изборе за Европски парламент (Johansson & Raunio, 2019, str. 9).

Пошто су еврострaнке преузеле у свом раду организациону структуру националних стрaнака (конгрес, савет, генерални секретаријат, канцеларија), то им омогућава обављање свакодневних активности. Као један од резултата тих активности посебно се истиче институционализација Самита лидера политичких стрaнака, који се организује непосредно пред самите Европског савета, како би се искористила прилика да се заузму јединствени ставови о питањима о којима ће се расправљати на самиту

шефова држава или влада. Да је реч само о добро замишљеној идеји, можда најбоље говори оцена бившег британског премијера Блера који је за ове самите изјавио да су „чисто губљење времена” (Pittoors, 2018, str. 31).

Када је реч о функцијама евространака, посебно место заузима могућност да пред изборе за Европски парламент предложи кандидате за будућег председника Европске комисије. То је први пут учињено пред изборе за ЕП 2014. године, због чега су ти избори проглашени „празником демократије”. Истине за вољу, за председника Европске комисије тада је изабран Жан Клод Јункер (Jean-Claude Juncker), кога је предложила Европска народна странка. Међутим, већ на изборима за ЕП 2019. године показало се да овај принцип неће увек функционисати и да последњу реч имају државе чланице Уније.¹⁵

Заиста оскудан избор функција није једина ствар која угрожава положај евространака у политичком систему Европске уније. Наиме, поједини аутори с правом указују како на унутрашње, тако и на спољашње изазове који их спречавају у остваривању демократске функције. Унутрашња слабост огледа се у демократским недостацима, тачније неједнаком представљању мањих странака из мањих држава чланица у односу на веће странке и државе чланице. Због тога, према споља, евространке нису у одговарајућој позицији повезивања својих политика са грађанима ЕУ. Дакле, пред евространкама је обавеза да своје унутрашње демократске механизме подесе на начин који ће им омогућити да буду истинска веза између ЕУ и њених грађана (Pittoors, 2018, str. 31).

Ове слабости од којих болују евространке великим су делом резултат ниског степена институционализације. Како с правом констатује Панебјанко (Panebianco), европске политичке странке су прилично слабе у овој димензији, јер морају да се прилагоде окружењу које нису у стању да контролишу. У условима када националне странке воде главну реч, тешко је очекивати да евространке постану аутономне у односу на своје окружење (Panebianco, 1988).

На основу свега изнетог јасно је да је уговорна улога „странака на европском нивоу да допринесе формирању европске политичке свести и изражавања воље грађана Уније” далеко од свог испуњења.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

У овоме раду покушали смо да укажемо на актуелни положај евространака, потешкоће, препреке, али и евентуалне могућности да изграде истински, јасно препознатљив идентитет у окриљу Европске уније. Ипак, сматрамо да нам академска коректност налаже да пре него се „обрушимо” на евространке, на њихове мане и слабости, учинимо један краћи осврт на њихове „менторе” – националне политичке странке, што би нам, у одређеној мери, помогло да лакше схватимо ситуацију у којој се налазе евространке.

Прво питање које се поставља је да ли националне странке и даље имају капацитет главног носиоца представничке демократије? Велики део академске јавности

¹⁵ Интересантно је да је Жан Клод Јункер након избора за председника ЕК изјавио да сматра да је он први и једини председник изабран на основу предлога евространака.

која се бави овом проблематиком нуди одричан одговор (шире видети – Џирић, 2018, str. 258–265). Тако, холандски аутори Бејкер и Куперус (Becker & Cuperus) говоре о постојању „страначког парадокса”, чија је суштина да се на политичке странке гледа или као на нешто што је потпуно небитно, на измаку, или као на институције које имају потпуну контролу над политички животом националних држава. Суштину „страначког парадокса” треба тражити у простору између свемоћи и беспомоћности политичких странака. У том контексту аутори говоре о „малој” и „великој” кризи страначке демократије. „Мала криза” се огледа у организационим слабостима, односу према члановима и потенцијалним бирачима, унутарпартијској демократији и сл. Много озбиљнија је „велика криза”, која говори о три главне трансформације страначке демократије: прва говори о преласку од политичког представљања на „политику театра”, где главне улоге немају више политичке странке и програми, већ лидери странака који постају класичне медијске звезде, с којима се странка поистовећује; друга се односи на измештање политике на наднационалне нивое одлучивања, који пате од значајног дефицита демократије, где се утврђивање политике сели из поља представничке, страначке демократије у сиво поље „експертизе и добро организованог интереса”; трећа је означена као напуштање политике као пројекта и прелазак на политички менаџмент, при чему су странке принуђене да лавирају између „три потпуно незаменљива нивоа: страначке демократије, демократије друштвеног преговарања и медијске демократије” (Becker & Cuperus, 2004, str. 15–20).

Најоштрији у оцени је Маир (Mair), који изричито каже: „Ера страначке демократије је прошла” (Mair, 2013, str. 1). Аргументе за ову тврдњу проналази у појави да се грађани повлаче у сферу приватног или се окрећу специјализованим и често *ad hoc* облицима представљања, а страначка руководства се „повлаче у институције” где постају „носиоци јавних функција”. Зато, тврди Маир, „традиционални свет страначке демократије – место сусрета грађана и њихових политичких лидера – сасвим је напуштен”. У таквој ситуацији ствара се нови облик демократије у коме „грађани остају код куће, а странке владају” (Mair, 2013, str. 16, 97–98).

Ипак, и у таквој ситуацији у којој су националне политичке странке постале више „владајуће” него „представничке” организације, сматрамо да време политичких странака још увек није прошло, већ да је, напротив, реч о њиховом прилагођавању околностима и времену у коме делују, а све у циљу да преживе и опстану.

Пренесено на ниво Европске уније и место евространака у њој, као битан фактор који обезбеђује плодно тло за развој и активности ових странака је стање на пољу конфликта унутар Уније, јер су они кисеоник без кога се опстанак политичких странака озбиљно доводи у питање. У вези с тим Хутер, Гранде и Криси (Hutter, Grande & Kriesi) говоре о „новим структурним конфликтима о националном суверенитету, националном идентитету и транснационалној солидарности”, који су добра прилика за стварање неке политичке опозиције која ће допринети даљој политизацији политичког процеса Европске уније (Hutter, Grande & Kriesi, 2016, str. 7).

Имајући у виду наведене околности у којима политичке странке делују и промене које су се одиграле и на националном и наднационалном нивоу, јасно је да евространке и нису могле много више да учине у погледу уобличавања свог препознатљивог идентитета и заузимања бољег места у систему представничке демократије Европске уније. Тај пут ни изблиза није завршен.

Оно што је могуће замерити евространкама је недовољна активност да се учине препознатљивијим и доступнијим грађанима Европске уније. Истини за вољу, један од, за сада, неуспешних покушаја у том правцу је и омогућавање индивидуалног чланства у евространкама. Међутим, уколико имамо у виду ситуацију са чланством у националним политичким странкама, нереално је очекивати да ће такав корак битије допринети њиховој популаризацији.

Оно што би, по нашем мишљењу, било реално је да евространке, заједно са својим еврофондацијама, појачају активност на ближем упознавању грађана Европске уније са њом самом, али и са сопственом организацијом и активностима. Овакав предлог може чудно да звучи, али чињеница је да је Европска унија и даље за већину грађана њених држава чланица још увек далека и прилично непозната, посебно у сфери доношења одлука које и те како утичу на њихове свакодневне животе. У том смислу, можда би било реалније да евространке оставе по страни, бар за сада, тежњу да постану истинске представничке организације јер, у ситуацији у којој се Европска унија означава „политичком заједницом без политике”, где се највећи број одлука креира у оквиру различитих експертских тела (без икаквог легитимитета), тежња евространака да се наметну као озбиљан политички фактор поприма карактер утопије. Било какве промене у том смислу су могуће све док је Европска унија „заштићена сфера, сигурна од захтева бирача и њихових представника” (Mair, 2013, str. 103).

Све извесније је да ће, у предвечерје првих избора за Европски парламент, оптимистички постављени циљ о замени „Европе патрија“ „Европом партија“ остати мртво слово на папиру.

Zoran I. Čupić¹
University of Belgrade, Faculty of Political Sciences
Belgrade (Serbia)

EUROPARTIES IN THE SYSTEM OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY OF THE EUROPEAN UNION – IN SEARCH OF IDENTITY²

(Translation *In Extenso*)

Abstract: The Lisbon Treaty stipulates that the functioning of the European Union will be based on representative democracy. The main bearers of representative democracy should be political parties, in this case European political parties. Therefore, the subject of this paper is the position of European parties in the political system of the European Union. The basic question is whether the Europarties are able to contribute to the democratic functioning of the political system of the European Union and thus build their recognizable identity. If we take into account the existing constitutional order of the European Union and the place of political parties in it, it is obvious that they are not able to contribute to forming European political awareness and to expressing the political will of the Union citizens.

Keywords: European Union, representative democracy, political parties, Europarties

INTRODUCTORY NOTES

The history of modern political parties is long. Almost a century and a half of their existence was marked by different periods of rises and falls, from the “golden age” of massive ones, via “cartel” to transnational parties. It is an indisputable fact that throughout this period, the parties have adapted, more or less successfully, to their environment and the age in which they function. The challenges have been rather numerous, which imposed a type of constant struggle for survival on the parties, which was reflected in the necessity for constant changes. The requests for such changes were the result of structural “adjustments” of European liberal democracies as a *locus* of political parties. In that respect, it is possible

¹ zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs

² The paper was supported by the funds of the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia, according to the Agreement on the Realization and Financing of Scientific and Research Work of Scientific and Research Organizations in 2022, No: 451-03-68/2022-14 of 17 January 2022.

to identify at least six areas in which, with the passage of time, changes have occurred directly affecting their organization and functioning:

- changes in the socio-economic model of the Western democracies (decreasing population numbers, change in the structure of occupations, decrease in employment in industry and increase in employment in the public and private sectors of economy);
- changes in the value system (for example, weakening of the conflict between the left and right wings, success of green parties etc.);
- modifications in the structure of political communication (digital revolution, Internet, social networks etc.);
- changes in the agenda of public policies (replacement of “old” policies, such as interclass conflict, by “new” ones, e.g. ecological and immigration policies);
- substantial modifications in the constitutional systems of many European countries
 - amendments to electoral, media and “political party” laws etc.
- acceleration of the European integration process and creation of European political space is becoming one of the chief challenges for political parties (Luther & Müller-Rommel, 2002, p. 7).

Regarding the last above-mentioned area, different questions arise, from the functioning of national and transnational parties, via representation and control through political parties, to the question of governing at several levels and the role of national and transnational parties in the European Union (for more information, see Müller-Rommel, 2016, p. 3).

All this is directly related to the consideration of the subject of our paper – the nature, place and role of the Europarties in the representative democracy system of the European Union. What is evident and may cause certain dilemmas regarding justification is the use (in relation to the European Union) of the terms organically connected primarily with national states: political parties, representative democracy etc. Although the European Union lacks the monopoly over the legitimate use of force, in order to be considered a state in *Weberian* meaning of that concept, we find the approach of Samuel Hix³ completely justified, since he sees the European Union as a type of a complex and functional political system without full transformation of the territorial organization of the state (for more information, see Hix, 2007, pp. 24–27). That is why it is not surprising that his assessment of the EU political system as completely based on political parties, which places political parties into the position of the main link of both national arenas and the European political arena, and of the EU institutions themselves (Hix, 2007, p. 180).

Furthermore, although this approach is subject to criticism due to its pronounced state-centric component, the Union’s constitutional framework itself points to the opposite. Namely, the Lisbon Agreement specifically provides that “the function of the Union will be based on representative democracy” (TEU 2009, Art. 10). That is why it might not be pretentious to say that this approach to the studying of the EU has its contractual verification.

There are two organizational levels through which political parties realize their activities in the European Union: party (political) groups⁴ and transnational party federations (for

³ Simon Hix is one of the leading representatives of comparative politics in the field of studying the European Union, and has a special place as one of the pioneers in studying the political parties at the EU level.

⁴ It is the first form of organization of political parties, dating back to the period of the Joint Assembly of the European Coal and Steel Community. Soon after the Joint Assembly began functioning, the Rules

more information, see Čupić, 2018). Concerning the term “transnational party federations” itself, some authors rightfully emphasize at least two extremely important moments: first, stressing the fact that those are federations whose members are different national parties means that those are, conditionally speaking, “a party of the parties”, i.e. a roof organization of national parties as its members; second, it is revealed that it is still not full integration of national members into a single party organization (van Hecke & Wolfs, 2018, p. 13).

Besides this term, other terms can be encountered in the literature, such as “Pan-European parties”, “European political parties”, “political parties at European level” etc. For the purpose of this paper, we will use the term “Europarties”, which is taking primacy in the literature when denoting this phenomenon of party organization.

HOW DID IT ALL START? ABOUT OPTIMISM WITH NO FOUNDATIONS

If we exempt the first, now historically distant attempts of transnational organization of political parties from the end of the 19th and the beginning of the 20th century⁵, the emergence of the European Union market first serious attempts of transnationalization of the functioning of political parties.

The main impulse for the formation of the Europarties came from the Summit of Heads of State and Government in Paris in 1974, when the decision was made to organize direct elections for the European Parliament as soon as possible. The first formed transnational party was the Confederation of Socialist Parties of the European Community (1974), followed by the Federation of Liberal and Democratic Parties of the European Community and the European People’s Party (1976). By the way, it should be said that, apart from this political impulse, there was also a certain theoretical element speaking in favour of their formation. Therefore, at the beginning of the 1960s, one of the leading neofunctionalists, Leon Lindberg, wrote that, if the political groups within the then Assembly wanted to develop into truly European parties, it was necessary to coordinate their activities with those parties that were organized on the European and not national basis. The main prerequisite for it, according to him, were direct elections (Lindberg, 1963, p. 90).

Apart from it, the first real pioneering contribution to the study of the transnational cooperation of political parties was made by the married couple Pridham. According to them, there are three most important motives for the formation of the Europarties:

1. increased politicization within the European Community – determination of the common policies of the European Community;
2. realization of the danger from “democratic deficit” of the European Community, whereas these parties would be a sort of bearers of the democratization of the European Community’s institutional system;

of Procedure were adopted, stipulating that former parliamentary delegations of the member-states would function as political groups whose main organization criterion is ideological closeness.

⁵ Када је реч о политичком спектру левице, имамо у виду четири Интернационале, а од 1951 Социјалистичку интернационалу. На другој страни, Либерална интернационала формирана је 1947, and the International Democrat Union as a federation of conservative and demochristian parties was founded in 1983.

3. expectation that closer European cooperation will be developed among the parties in the preparation period for the first direct elections for the European Parliament, which would, in line with better results, would ensure them greater influence in the decision-making within the European Community (for further information, see Pridham & Pridham, 1981, pp.106–110).

The expectations from the first direct elections for the European Parliament, and thus from the activities of the Europarties, were definitely great. The Europarties were believed to be the finally found mechanism that would enable the strengthening of connections between the European Community and its citizens, while the elections themselves are the proof that the decisive “building of a new democratic institutional system” has begun, which will establish the democratic character of the European Community as a whole.

Unfortunately, it transpired that these expectations and assessments were optimism without actual foundations. It is also supported by the fact that ever since then to date, the elections for the European Parliament are labelled as “second-class elections”, where the point is to emphasize the fact that these are just national, but definitely not truly European elections.

Such outcome of the first direct elections for the European Parliament resulted in a situation in which the Europarties went out of the focus of both the public and the academic consideration.

A new impulse and hope that not everything is lost for them was given by the Maastricht Agreement. Namely, according to this Agreement, political parties gained the status of a contractual category for the first time. It was accomplished by Article 191 or the so-called “party Article”, which stipulates:

“Political parties at the level of Europe are a relevant integration factor within the Union. They contribute to forming European political awareness and expressing the political will of the European Union citizens” (TEU 1992, Art. 191).

The existing Europarties interpreted this act as an invitation for further, primarily organizational strengthening. In that respect, there was a change in their names: the Confederation of Socialist Parties of the European Community became the Party of European Socialists in November 1992; the Federation of European Liberal, Democratic and Reform Parties became the European Liberal Democratic and Reform Party in December 1993, while the European Green Party (European Greens) was renamed into the European Federation of Green Parties in June 1993. Truth be told, it should be noted that these, at first glance formal modifications, actually lead to the strengthening of the connection between the Europarties and their “older sisters”, or political groups in the European Parliament. It will be an embrace from which the Europarties will try to get away during the following period, and it may be said, to date. That is why Simon Hix is right to say that from that moment the Europarties began developing as *extra-parliamentary organizations at the level of Europe*, quite similar to extra-parliamentary main and executive boards of the parties on the domestic political scene (Hix, 1997, p. 185).

The assessments of their character varied from the “minimalistic understanding”, according to which the Europarties are just “a meeting place” to the “maximalist understanding”, which sees them as “an area for coordination between party managements of the same political family, with the aim of affecting the decision-making in the EU” (Delwit, Külahci & van de Walle, 2004, p. 10).

Although the inclusion of political parties in the contractual frameworks of the European Union was welcomed with approval, particularly by the federalist-oriented public, it became clear that this was a forced move that evidently constituted a type of a compromise between the federalist and intergovernmental factions in European integration, on whose mutual relations (and power) the entire European integration projects has depended from its very beginning. The arguments for this claim of ours can be found in the very content of the “Party Article” or, more precisely, its “non-content” that with all its strength remains at the declarative level. It does not mention, for example, whether the Europarties will rightfully be determined as “parties”, what their functions are, what the sources and methods of financing are, and a list of other questions that should be made specific. That is why it may be said that, despite his importance, “the Party Article is yet another pale episode in the serial *Europarties in Search of Identity*”.

WITH CONSTITUTIONALIZATION TO “INDEPENDENCE”

The adoption of the “Party Article” and its symbolic influence on the improvement of the position of the Europarties was followed by the period in which they began their specific struggle, the outcome of which should be the achievement of minimum two goals: first, to convince the main creators of European integration that without the active role of the Europarties it was impossible to bring the Union closer to its citizens, i.e. to cope successfully with the challenges of “democratic deficit”, and second, to fight for contractual regulation of its financing. The second goal is of particular significance because, in the opinion of the Europarties, that is the first and most important step in an effort for becoming independent of the political groups in the European Parliament on which, as a matter of fact, they completely depended. The famous Tsatsos Report from 1996, among other things, emphasizes in particular that the Europarties, as well as political groups, “must have their own institutional and political roles” and that the Europarties “must be included in pre-election activities – in terms of informing and participation in public debates before elections, and of political education of the society between elections” (Tsatsos Report, A4-0342/96).

The above-mentioned Report particularly stresses the possible contribution of the Europarties in the creation of “truly European citizens with the role of supervising, discussing and affecting the expression of the political will at European level” (Tsatsos Report, A4-0342/96).

Unfortunately for the Europarties, this report received no response for the “Brussels institutions” for a long time. The first document that may be said to be a type of response was the act of the European Commission – *European Governance – A White Paper* (COM 2001 428 final). Its content, it can be freely said, is devastating to the Europarties. Namely, it does not mention at all political parties and their role. On the contrary, it insists on such type of governance (rule) in which the cooperation with the organized civil society is conducted mainly through interest groups (see Joerges, Meny & Weiler, 2001).

In these circumstances, the Europarties witnessed the Nice Agreement come into force.⁶ Namely, this Agreement is all the more important because it stipulated that all

⁶ The Agreement came into force on 1 February 2003.

regulations regarding the Europarties should be adopted in the co-deciding procedure of the Council and the European Parliament, with substantial procedural facilitation according to which these regulations are decided about in the Council through the qualified majority, which should contribute to the quicker adoption of the proposed regulations. The result of these trends was that the Council and the European Parliament signed the Regulation on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding (Regulation(EC) No. 2004/2003).

The adopted Regulation, among other things, defines a political party as “an association of citizens which pursues political objectives, and which is either recognized by, or established in accordance with, the legal order of at least one Member-State” (Regulation(EC) No. 2004/2003, Art. 2), while an alliance of political parties’ means structured cooperation between at least two political parties. The Europarties or, as defined by the Regulation, “political parties at European level”, are said to represent a political party or a federation of political parties obliged to fulfil certain conditions regarding the legal status, program and activities, as well as the relationship towards the European Parliament (Regulation(EC) No 2004/2003, Article 3).⁷

The provisions about financing the Europarties were made precise and constituted an important step towards their independence of the party groups in the European Parliament.⁸ Such development of the events was welcomed approvingly by the greatest Europarties, seeing this Regulation as an important step towards the strengthening of the European Union as a political community. In contrast, the Regulation, particularly among smaller parties in the European Parliament, was seen as discriminatory and directed against smaller and regional, and in particular Euro-sceptic parties. In that respect, requests were voiced for abolishing the Regulation (for more information, see Čupić, 2018, pp. 128–130).

After the adoption of this relevant Regulation, there was a standstill in the fight for independence of the Europarties. The joint action of the leading Europarties took several years to convince the national political parties to accept their new ideas, fully in order to improve

⁷ The stipulated conditions are:

- having the status of a legal entity in the country where they are seated;
- fulfilling at least one of the following two conditions: having elected members in the European Parliament, national or regional parliaments of minimum one quarter of the member-states (minimum seven) or, winning minimum 3% of the votes in one quarter of the member-states in the last elections for the European Parliament;
- the program and activities of all European political parties must observe fundamental principles of democracy, respect for fundamental rights and the rule of law established in the Agreement on the EU;
- they must take part in the elections for the European Parliament or at least express their willingness to do so.

⁸ It is stipulated that:

- every party must put aside 25% from its own funds from the annual budget, in order to avoid excessive reliance on public finance;
- 15% of the total annual amount of the funds will be distributed equally among the parties that fulfil the conditions and file their requests;
- the remainder of 85% will be distributed proportionally, depending on the number of members elected for the European Parliament.

their position further. The result of these activities was the adoption of the Regulation that supplements the previous one, in terms of enabling the formation of “political foundations at European level (Euro-foundations)” (Regulation (EC) No. 1524/2007). The Regulation stipulates that Euro-foundations⁹ should “support and underpin the objectives of the political parties at European level notably in terms of contributing to the debate on European public policy issues and on European integration” (Regulation (EC) No 1524/2007).

A particularly important segment of this Regulation refers to enabling the Europarties to participate actively in the organization of the election campaign for the European Parliament, while using part of the funds they receive from the Union. The limitation is reflected in the prohibition of using those funds to finance national parties or candidates in any manner at all (Čupić, 2018, p. 131).

Just as in the previous case, it took almost seven years to make another step towards regulating the position of the Europarties – the adoption of EU Regulation 1141/2014.¹⁰ The Regulation confirms the existing rules regarding the registration of the Europarties and their foundations as a prerequisite for gaining the status of legal entities. What is new is the establishment of the so-called Authority for European Political Parties and European Political Foundations¹¹. The most important authorities of this body are: registration, control and, if necessary, issuance of sanctions to the European political parties and European political foundations. When registering parties or foundations, the Authority takes particular care that the activities of parties or foundations that apply are in line with the fundamental values on which the European Union is based. Regarding sanctions, this Authority is allowed to erase parties or foundations from the register or to fine them in the event of non-observance of the prescribed obligations. It is important to note that the definition of the legitimacy of the decisions made by the Authority is the responsibility of the Court of Justice of the European Union.

Important provisions that are a novelty in the regulation of the position of the Europarties are those referring to the need to ensure the conditions for the development of pluralism of political parties within the European Union. It was evidently a response to increasingly expressed objections, primarily by Euro-sceptic parties, that the existing regulations of this field favoured mostly pro-European parties. Namely, Article 6 of this Regulation stipulates: “In its decisions, the Authority shall give full consideration to the fundamental right of freedom of association and to the need to ensure pluralism of political parties in Europe”, while Article 11 stresses that “in its opinions, the committee¹² shall give full consideration to the fundamental right of freedom of association and to the need to ensure pluralism of political parties in Europe “.

Since its effective date, Regulation 1141/2014 has undergone certain changes thorough the amendments adopted by two Regulations: Regulation 2018/673 and Regulation 2019/493.

⁹ Some of Euro-foundations are: the Centre for European Studies (european party EPP), the Foundation for European Progressive Studies (european party PES), the European Liberal Forum (european party ELDR), and the Green European Institute (european party EFGP)

¹⁰ The Regulation was adopted on 24 November 2014 and came into force on 1 January 2017.

¹¹ The competencies and functions of the Authority are stipulated in Article 6 of this Regulation.

¹² It is the Committee of independent eminent persons, which helps the Authority to fulfil its responsibilities, particularly when assessing the observance of the Union's fundamental values by the political parties or their foundations. The role of the Committee is defined in Article 11 of this Regulation.

The amendments stipulated in the first Regulation refer primarily to certain precise definitions in the field of financing and, in addition, which is of particular importance, it stipulates that the Europarties can be formed exclusively by national (regional) parties (and no longer by some members of the Parliament), whereas national parties can be members of only one Europarty.

Speaking of the amendments from the second Regulation, they mostly refer to personal data protection and the prevention of their abuse by the Europarties during the campaign for European elections. That was exactly the reason why it was urgently adopted just before the elections for the European Parliament in 2019.

Since the moment of adoption of formal-legal contractual frameworks for acting of the Europarties, it has been possible to observe two interesting phenomena. Namely, Wolfs and Smulders analyze an interesting phenomenon, especially since 2011, which they label as pronounced instability of the “party system”. It is reflected in the composition of the newly-established Europarties (for example, some of them are composed of several Euro-sceptic national parties and individual members of the Parliament), the closure of some parties soon after their formation, frequent switches of the national parties from one Europarty to another, increasing number of small “right-wing” parties etc. (Wolfs & Smulders, 2018, p. 196–197)

It is interesting that since 2017, when Regulation 1141/2014 came into force, the number of the registered Europarties has decreased from 16 to 12, and the number of foundations from 15 to 11 (see the Authority). Currently, in the Authority’s register there are ten Europarties and ten Euro-foundations related to them.¹³

EUROPARTIES AS “SECOND-CLASS PARTIES”?

According to the above-mentioned, it must be indisputably stated that regarding constitutionalization of the Europarties and their inclusion in the contractual framework of the European Union, quite substantial steps were taken. What is evident is that even such modest progress in defining the position of the Europarties took almost four decades. It is perhaps one of the best indicators how the Europarties are seen within the Union itself. Hence it is not surprising either that the Europarties have long been (it will not be a mistake

¹³ To cy:

1. European People’s Party and Wilfried Martens Centre for European Studies;
2. Party of European Socialists and Foundation for European Progressive Studies
3. Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party and European Liberal Forum
4. Identity and Democracy Party and Identity and Democracy Foundation
5. European Green Party and Green European Foundation
6. European Conservatives and Reformist Party and New Direction – The Foundation for European Reform
7. Party of European Left and Transform Europe
8. European Democratic Party and Institute of European Democrats
9. European Free Alliance and Coppieters Foundation
10. European Christian Political Movement and Sallux (formerly: European Christian Political Foundation)

to say, even nowadays) far below the radar of the academic community. As a matter of fact, there are authors who believe that it is pointless to study the Europarties. The arguments in favour of that are, to name but a few: the negligible role of the Europarties (in comparison to the national parties) in the field of interest representation; absence of everyday activities in the creation of policies, whereas the main activity is reduced to proposing and electing candidates for the future President of the European Commission; the nature of the European Union (when seen as a technocratic, bureaucratic and depoliticized organization) leaves no space for party politics, particularly at the transnational level; the limited reach of Euroization of national political parties brings to question any role of the Europarties (see Van Hecke, 2010, p. 407).

Of course, there is one part of the academic public that finds it necessary to research the Europarties because, in their opinion, the Europarties are the only element connecting three main institutions of the European Union. Moreover, in their opinion, the Lisbon Agreement has made important progress in the Union's institutional project, which may contribute to the strengthening of transnational party politics. Of particular significance is the part of the Agreement stipulating that in the selection process for the President of the European Commission the appointment results for the European Parliament must be taken into account. Within that context, it is particularly insisted on the fact that since the 2014 election for the European Parliament, the Europarties have had the opportunity to propose candidates for the future President of the European Commission before the election (so-called *Spitzenkandidaten* process) (see Van Hecke, 2010, pp. 407–408).¹⁴

For the part of the academic public that finds it justifiable to study the Europarties, one of the key questions is, primarily, what the role of the Europarties as *sui generis* model of party organization is. Such *volens-nolens* search for an answer to this question inevitably directs us to the comparison with the national parties.

For the purpose of this paper, we will use the comparison of the functions performed by the national parties and the potential role of the Europarties. The most important functions emphasized by Wolfs and Smulders (2018) are:

- electoral function – here the Europarties have an extremely limited role, because the election of candidates, the campaign and everything else related to elections is the responsibility of the national parties. That is why the Europarties (just as the political groups in the European Parliament) are often called *a posteriori* party organizations. The introduction of the *Spitzenkandidaten* process is seen by some as a chance to label the Europarties as *a priori* parties (van Hecke, Wolfs & de Groof, 2018).
- mobilization and socialization of the public – since this function demands a high level of public recognizability, the role of the Europarties is also extremely limited here, because they are still poorly recognized in the European public and among the EU citizens.

¹⁴ In case it is necessary to choose only one of these points of view, it should quite certainly be the second one. In our opinion, there is both the need and space for more comprehensive research of the phenomenon of the Europarties, especially taking into account the environment, primarily institutional, in which they (attempt to) act. Special attention should also be paid to the previously neglected European political foundations.

- selection of political figures and leaders – this function is definitely very strongly in the hands of the national parties, so that in this case the Europarties have almost no role whatsoever.
- unification of different interests – although some Europarties have contacts and cooperation with different civil society organizations, their role within this function is at the level of an exception.
- unification and shaping of public politics – yet another function that is difficult to achieve for the Europarties. Namely, due to their internal ideological heterogeneity, it is not realistic to expect them to appear with uniform and comprehensive programs. That is where part of the explanation lies for extremely general and short pre-election manifests adopted by the Europarties before elections for the European Parliament. Perhaps in that respect it would be useful for them to connect more strongly with party groups and member-parties for the purpose of adopting a more comprehensive party platform that would enable the Europarties to have a more significant role.
- organization of governance – concerning this function, usually the activity of three out of four largest Europarties is mentioned of organizing party summits that gather representatives of their political families from different institutions of the Union. Unfortunately, these meetings are mainly reduced to exchange of opinions and do not result in any joint position.
- legitimization of the political system – since political parties have the role of connecting citizens and the political system, the Europarties are clearly handicapped in advance regarding the performance of this function. The only solution is to allow them through further strengthening to constitute the true link between citizens and institutions of the EU (van Hecke & Wolfs, 2018, pp. 18–20).

As it can be seen, none of the above-listed functions of political parties does not correspond to the “systematization” of the Europarties, and it is reasonable to pose a question about what their real functions are. Some authors believe that it is the coordinating function that includes promotion and exchange of information, knowledge and experiences. In addition, as another important function is mentioned the writing of joint programs to be promoted by the Europarties just before elections for the European Parliament (Johansson & Raunio, 2019, p. 9).

Since in their work the Europarties have assumed the organizational structure of national parties (congress, council, general secretariat, office), it enables them to perform everyday activities. As an outstanding result of these activities, there is the institutionalization of the Summit of the Political Party Leaders, which is held immediately before the summits of the European Council, in order to use the opportunity of taking uniform attitudes to the matters that will be discussed at the summit of heads of the states or government. That it is only a well-devised is best proved by the example of former British Prime Minister Blair, who referred to these summits as a “pure waste of time” (Pittoors, 2018, p. 31).

Speaking of the functions of the Europarties, a special place is taken by the possibility for of the European Parliament proposing candidates for the future President of the European Commission before the elections for the European Parliament. It was done for the first time before the elections for the European Parliament in 2014, due to which these

elections were declared as the “holiday of democracy”. To tell the truth, on that occasion Jean-Claude Juncker was appointed for the President of the European Commission, upon the proposal of the European People’s Party. However, as early as the elections for the European Parliament in 2019 it turned out that this principle would not always function and that the final decision would be made by the member-states of the Union.¹⁵

Such definitely scarce choice of functions is not the only thing threatening the position of the Europarties in the political system of the European Union. Namely, some authors rightfully point to both internal and external challenges that prevent the Europarties in the achievement of the democratic function. The internal weakness is reflected in democratic deficiencies or, more precisely, in the unequal representation of smaller parties from smaller member-states as compared to larger parties and member-states. Therefore, on the external side, the Europarties are not in a suitable position of connecting their politics with the EU citizens. Namely, the Europarties are obliged to adjust their internal democratic mechanisms in a manner that will enable them to be a true link between the EU and its citizens (Pittoors, 2018, p. 31).

These weaknesses that affect the Europarties are largely the result of the low institutionalization degree. As Panebianco properly states, the European political parties are rather weak in this dimension because they must adjust themselves to the environment they are unable to control. In the circumstances when national parties have the main say, it is difficult to expect the Europarties to become autonomous from their environment (Panebianco, 1988).

Based on the above, it is clear that the contractual role “of the parties at European level to contribute to forming European political awareness and to expressing the political will of the Union citizens” is far from its realization.

INSTEAD OF A CONCLUSION

In this paper, we have attempted to point to the current position of the Europarties, difficulties, obstacles, but also their possible opportunities for building a true and clearly recognizable identity under the wing of the European Union. However, we believe that academic correctness requires that, before we “assault” the Europarties, their faults and weaknesses, we should make a brief review of their “mentors” – national political parties, which would, to a certain extent, facilitate our understanding of the situation in which the Europarties currently are.

The first question that arises is whether national parties still have the capacity of the main bearer of representative democracy? Large part of the academic public dealing with these issues gives a negative answer (for more information see Čupić, 2018, pp. 258–265). Namely, Dutch authors Becker and Cuperus speak about the existence of a “party paradox”, the essence of which is that political parties are seen as something completely unimportant, on the verge of disappearance, or as institutions with complete control over the political life

¹⁵ It is interesting that after his appointment for the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker said that he considered himself the first and only President elected on the basis of the proposals of the Europarties.

of national states. The essence of the “party paradox” should be sought in the space between omnipotence and helplessness of political parties. In that context, the authors speak about “minor” and “major” crises of party democracy. A “minor” crisis is reflected in organizational weaknesses, the attitude towards members and potential voters, internal party democracy etc. A “major” crisis is much more serious, because it refers to three main transformations of party democracy: first, it refers to the transition from political representation to “theatre politics”, where main roles are no longer played by political parties and programs, but by party leaders who become classic media stars and with whom the party identifies itself with; the second refers to the displacement of politics to supranational levels of deciding, which suffer from substantial democracy deficit, where determining politics moves from the field of representative democracy to the grey field of “expertise and well organized interests”; the third is marked as leaving politics as a project and transferring to political management, whereas the parties are forced to manoeuvre between “three completely irreplaceable levels: party democracy, social negotiation democracy and media democracy” (Becker & Cuperus, 2004, pp. 15–20).

The sharpest assessment is given by Mair, who explicitly says: “The era of party democracy is over” (Mair, 2013, p. 1). He finds the arguments for this claim in the phenomenon of the citizens retreating into the private sphere or turn towards specialized and often *ad hoc* forms of representation, while party managements “retreat into institutions” and become “bearers of public functions”. Therefore, according to Mair, “the traditional world of party democracy – the meeting place of citizens and their political leaders – has been completely abandoned”. In that situation, a new form of democracy is created in which “citizens stay at home, while parties rule” (Mair, 2013, p. 16, 97–98).

However, even in this situation, where the national political parties have become “ruling” rather than “representative” organizations, we think that the time of political parties has not passed yet but, on the contrary, they are adjusting to the circumstances and the time in which they function, for the purpose of surviving and persisting.

Transferred to the level of the European Union and the place of the Europarties in it, an important factor ensuring the fertile soil for the development and activities of these parties is the condition in the field of conflicts within the Union, because they are oxygen without which the survival of political parties might be seriously brought to question. In that respect, Hutter, Grande & Kriesi speak about “new structural conflicts about national sovereignty, national identity and transnational solidarity”, which is a good occasion for creating some political oppositions that will contribute to further politization of the European Union’s political process (Hutter, Grande & Kriesi, 2016, p. 7).

Having in mind the above-mentioned circumstances in which political parties act and the changes occurring both at national and supranational levels, it is clear that the Europarties could not do much more about the shaping of their recognizable identities and occupying a better place in the representative democracy system of the European Union. That road has not even remotely been completed.

What can be objected to the Europarties is their insufficient activity in making themselves recognizable and more accessible to the citizens of the European Union. Truth be told, one of the still unsuccessful attempts in that direction is also permitting individual membership in the Europarties. However, if we take into account the situation with

the membership in national political parties, it is unrealistic to expect that such step will substantially contribute to their popularization.

What would be realistic, in our opinion, is that the Europarties, together with their Euro-foundations, should increase their activity towards closer familiarization of the citizens with the European Union itself, as well as with its own organization and activities. This proposal may sound strange, but it is the fact that the European Union is still distant and rather unfamiliar to the majority of its member-states, particularly in the sphere of decision-making that may substantially affect their everyday lives. In that respect, it might be more realistic for the Europarties to put aside, at least for the time being, their aspiration to become true representative organizations because, in the situation where the European Union is labelled as “a political community with no politics”, where the greatest number of decisions are created within different expert bodies (with no legitimacy whatsoever), the aspiration of the Europarties to impose themselves as a serious political factor assumes the character of a utopia. Any changes in that direction are possible provided that the European Union is “a protected sphere, safe from the requests of voters and their representatives” (Mair, 2013, p. 103).

It is increasingly likely that, in the eve of the first elections for the European Parliament, the optimistically established goal about the replacement of “Europe patria” by “Europe of parties” will remain just a dead letter.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Becker, F. and Cuperus, R. (2004). *The Party Paradox: Political Parties – Between Irrelevance and Omnipotence*, IPPR, Available at: <http://www.ippr.org/files/ecomms/files/The%20%20Party%20Paradox.pdf?noredirect=1>
- Čupić, Z. (2018). *Political parties in the European Union*. Beograd: Zavod za udžbenike [In Serbian]
- Delwit, P., Kūlahci, E. and van de Walle, C. (2004). *The Europarties – Organisation and Influence*. Brussels : Editions de l'Universite de Bruxelles
- Hix, S. (2007). *The Political System of the European Union*. Beograd: Službeni glasnik [In Serbian]
- Hutter, S., Grande, E. and Kriesi, H. (eds.) (2016). *Politicising Europe – Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J. H. H. (eds.) (2001). *Mountain or Molehill: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Working Paper, No. 6, 2001. Available at: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/OnlineSymposia/Weiler.pdf>
- Johansson, K. M., and Raunio, T. (2019). Political Parties in the European Union. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI: [10.1093/acrefore/9780190228637.013.1153](https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1153)
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford
- Luther, K. R. and Müller-Rommel, F. (2002). *Political Parties in the New Europe*. New York: Oxford University Press
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso

- Müller-Rommel, F. (2016). *Political parties in changing democracies*, In: Müller-Rommel, F. and Bertoa Casal, F. (eds.) *Party Politics and Democracy in Europe (Essays in honour of Peter Mair)*. New York: Routledge,
- Panebianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Pittoores, G. (2018). Punching above their weight? National parties and their Europarties. In: *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens* (International IDEA Discussion Paper 6/2018). Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Pridham, G. and Pridham, P. (1981). *Transnational Party Cooperation and European Integration*. London: George Allen & Unwin
- Van Hecke, S. (2010). Do Transnational Party Federations Matter? (...Why Should We Care?), *Journal of Contemporary European Research*, Volume 6, Issue 3
- Van Hecke, S., Wolfs, W. and de Groof, V. (2018). *25 years of Spityenkandidaten: What does the future hold?* Wilfred Martens Centre for European Studies Policy Brief, November 2018. Available at: <https://martenscentre.eu/publications/25-years-spitzenkandidaten-what-does-future-hold>
- van Hecke, S. and Wolfs, W. (2018). What are European political parties and what do they do? In: *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens* (International IDEA Discussion Paper 6/2018). Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Wolfs, W. and Smudlers, J. (2018). Party finance at the level of the European Union: party finance reform to vitalize the EU's proto-party system? In: Mendilow, J. and Phelippeau, E. (eds.) *Handbook of political party funding*. Edward Elgar, Cheltenham Glos

DOCUMENTS / ДОКУМЕНТИ

- Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brussels: CEC. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A110109>
- Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council*, of 4 November 2003. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003R2004>
- Report on the constitutional status of the European political parties (A4-0342/96)*, Committee on Institutional Affairs, Rapporteur: Dimitris Tsatsos. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0342+0+DOC+XML+V0//EN>
- Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council*, of 18 December 2007, amending Regulation (EC) No 2004/2003. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1524>
- 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. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>

Regulation (EU, Euratom) 2018/673 of the European Parliament and of the Council, of 3 May 2018 amending Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018R0673>

Regulation (EU, Euratom) 2019/493 of the European Parliament and of the Council, of 25 March 2019 amending Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 as regards a verification procedure related to infringements of rules on the protection of personal data in the context of elections to the European Parliament. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R0493>

Treaty on European Union OJ C 191, 29.7.1992. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union as amended by the Treaty of Lisbon (2007), Third edition, Foundation for EU democracy, 2009. Available at: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en.pdf