

Zašto su europski izbori drugorazredni izbori?

Dario Čepo

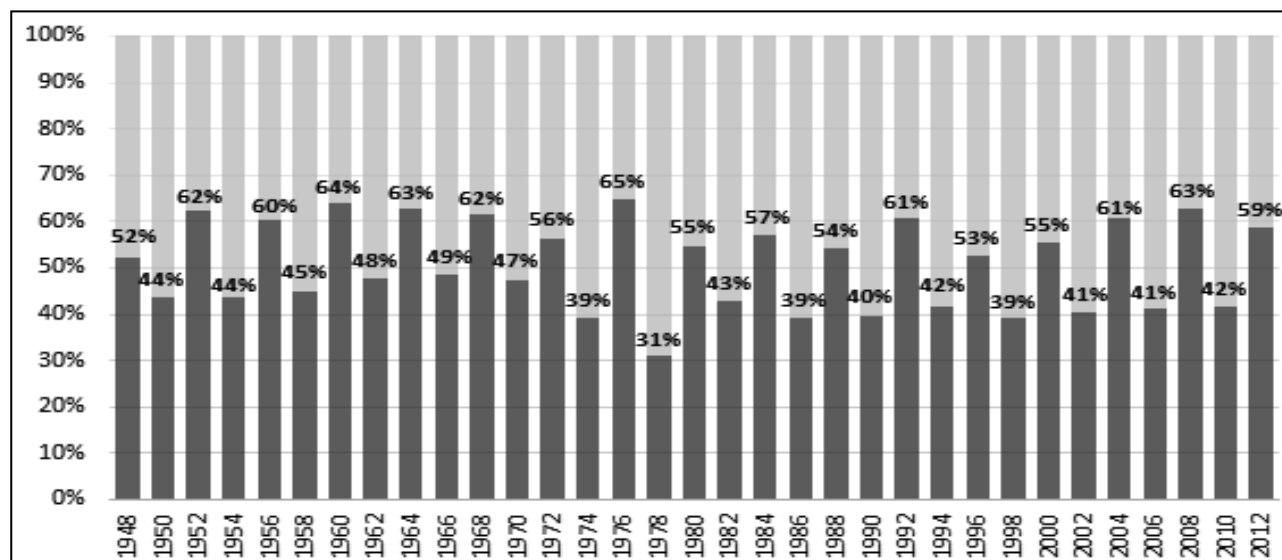
U psefološkoj literaturi konceptom drugorazrednih izbora, odnosno izbora drugoga reda ili manje važnih izbora, označavaju se oni izbori u kojima birači ne biraju tijelo s najviše političke moći u političkom sustavu, nego izborima popunjavaju "manje bitna" mjesta, odnosno položaje

U psefološkoj literaturi konceptom drugorazrednih izbora, odnosno izbora drugoga reda ili manje važnih izbora (Kasapović 2010: 60), označavaju se oni izbori u kojima birači ne biraju tijelo s najviše političke moći u političkom sustavu, nego izborima popunjavaju "manje bitna" mjesta, odnosno položaje. Građani najviše pažnje polažu u izbore na kojima se bira vlada, odnosno na kojima se natječu političke stranke i pojedinci koji će u nadolazećem razdoblju raspolagati proračunskim ovlastima. U tom slučaju birači se ponašaju u skladu s fenomenom taktičkoga glasovanja (Duverger 1963), ne birajući nužno stranku koja im je najbliža ili najdraža, nego onu koja će sa sigurnošću nadjačati stranku koja im je najmanje draga i time osigurati provođenje javnih politika koje su biraču prihvatljivije. Ako to nije slučaj, odnosno ako se na izborima ne odlučuje primarno o tome tko će vladati, onda birači djeluju slobodnije, birajući ideološki najbližije stranke, odnosno kažnjavajući vladu ako su njome nezadovoljni.

Općenito se pod drugorazrednim izborima smatraju svi izbori osim općih parlamentarnih izbora (Watts 2007) u parlamentarnim sustavima vlasti. Ako se zakonodavno tijelo u takvom sustavu sastoji od dvaju domova, izborima prvoga reda smatrat će se izbori za donji, odnosno prvi dom parlamenta, dok će izbori za drugi, gornji dom u većini slučajeva biti drugorazredan politički događaj.

U predsjedničkim sustavima vlasti predsjednički su izbori najvažniji izborni proces jer privlače najviše birača, s obzirom na to da predsjednik raspolaže značajnim ovlastima. Izbori za zakonodavna tijela u predsjedničkim sustavima vlasti, pogo-

Slika 1. Izlaznost na predsjedničke izbore i međuizbore u SAD-u 1948. – 2012.



Izvor: <http://www.fairvote.org/research-and-analysis/voter-turnout/>

tovo u državama koje su preslikale američki oblik predsjedničkog sustava, no nisu razvile kontrolne mehanizme koji bi se nalazili u rukama zakonodavaca, smatraju se drugorazrednima. Pogotovo to dolazi do izražaja u slučaju međuizbora (Kasapović 2010: 59), odnosno općih izbora u polovici (predsjedničkoga) mandata, kada izlaznost dramatično pada (vidi *Sliku 1*).

Sve ostale vrste izbora, poput izbora za lokalna tijela, regionalnih ili provincijskih izbora, izbora manjinskih vijeća, podnacionalnih izbora u federalnim državama, te potencijalno sve vrste "izbora" u autoritarnim sustavima i propalim državama također se smatraju drugorazrednim izborima.

Tablica 1. Izlaznost na općim (parlamentarnim), predsjedničkim i europskim izborima u nekoliko država članica EU-a

Država	Godina	Opći	Predsjednički	Europski
Njemačka	2009.	71 %		43 %
	1994.	79 %		60 %
Francuska	2009.			40 %
	2007.	60 %	84 %	
	1989.			49 %
Španjolska	1988.	66 %	84 %	
	2009.			45 %
	2008.	75 %		
Češka	2004.	76 %		45 %
	2010.	63 %		
Rumunjska	2009.			28 %
	2007.			29 %
	2004.	59 %	55 %	

Izvor: podaci prikupljeni s www.idea.int/vt/index.cfm

Drugorazrednost europskih izbora

Iako se pojam drugorazrednih izbora u politološkoj literaturi može upotrijebiti za opis svih tipova izbora na kojima se ne bira institucija koja raspolaže s najviše političke moći u sustavu, relevantnim je pojmom u svakodnevnome javnom, pa i stručnom govoru postao nakon uvođenja izravnih izbora zastupnika u Europski parlament 1979. godine. Upravo se europski izbori smatraju *par excellence* primjerom drugorazrednih izbora. Pritom se izbori za Europski parlament ne uzimaju kao jedinstven događaj, nego ih se promatra kao najmanje 28 zasebnih nacionalnih izbornih procesa. Iako se na njima nominalno odlučuje o članovima jedinog izravno izabranog europskog tijela, u načelu se koriste za ocjenu uspješnosti nacionalne vlade. Europski su izbori stoga drugorazredni nacionalni, a ne prvorazredni nadnacionalni izbori (Schmitt 2005: 91).

Kako ističu Hix (2005: 193) i Norris (1997: 112), izbori za Europski parlament ne predstavljaju istinski europske (nadmacionalne) izbore zbog nekoliko razloga: manje izlaznosti u odnosu na ključne (prvorazredne) nacionalne izbore; manje usredotočenosti birača na političke programe, a veće na (ne) popularnost političkih stranaka koja se temelji na uspjesima na domaćem planu; veće spremnosti birača da kazne vladajuću stranku ili koaliciju te da protestnim glasovanjem nagrade manje, često radikalne političke opcije (vidi *Tablicu 1*).

Kritičnu ulogu u pretvaranju europskih izbora u drugorazredne nacionalne izbore imaju nacionalne političke stranke (Hix 2005: 196), koje su ključni akteri izbornog procesa. Budući da upravo one, a ne njihove stranačke grupacije na europskoj razini, utječu na kandidacijske liste i mobiliziraju biračko tijelo te budući da ne postoje značajniji mehanizmi kojima bi europska stranačka grupa kojoj nacionalna stranka pripada mogla potaknuti odmicanje od uskih nacionalnih tema, ne čudi da se nacionalne političke stranke koncentriraju na kratkoročne interese. Europski izbori u tom slučaju nisu ništa drugo nego

sredstvo za ostvarenje krajnjeg cilja (pobjede na parlamentarnim izborima). Na isti način funkcioniraju izbori za Predstavnički dom i Senat Kongresa SAD-a tijekom međuizbora, odnosno izbora u sredini predsjedničkog mandata, kada se uspjeh ili neuspjeh predsjednikove stranke pripisuje njegovim odlukama u prethodnom razdoblju.

Hrvatska i izbori za Europski parlament

Koliko su prvi izvanredni izbori za članove Europskog parlamenta u Hrvatskoj potvrdili hipotezu o europskim izborima kao drugorazrednima nacionalnim izborima? Preliminarna istraživanja pokazuju da su i ti izbori pratili trend postavljen u ranijim izbornim ciklusima u drugim državama članicama. Iznimno niska izlaznost od 20,84 posto pokazala je nezainteresiranost građana za europske teme, kao i za sam proces europske integracije koji se manifestirao izborima za članove Europskog parlamenta. Iako to nije bilo očekivano s obzirom na to da su izbori održani u razdoblju u kojemu je Europska unija bila u žiži medijskoga i općega javnog interesa potaknutog ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, postojale su naznake da će izlaznost na izbore biti niska. Na takav nas zaključak navodi nekoliko čimbenika, od kojih je najvažniji latentni euroskepticizam hrvatskih građana, proizišao iz ignorancije i nerazumijevanja procesa europske integracije. Uz to, potvrda niske izlaznosti mogla se pronaći i u relativno niskoj potpori javnoga mnijenja članstvu Hrvatske u Europskoj uniji, koja je bila jedna od najnižih zabilježenih u državi kandidatkinji. Relativno niska potpora očitovala se i u niskoj izlaznosti na referendum o članstvu, kao i u konačnim rezultatima toga referenduma koji su bili pozitivni, ali nisu pokazali da su građani objeručke prihvatili integraciju Hrvatske u Europsku uniju. Takva mlaka referendumska potpora posebno je upečatljiva kad je se uspoređi s entuzijazmom građana u državama koje su postale članice Unije 2004. i 2007. godine.

Nadalje, relativna pobjeda koalicije predvođene HDZ-om pokazala je da su birači odlučili izbore iskoristiti kako bi kaznili vladajuću koaliciju, pritom se manje usredotočujući na izborne programe (budući da je HDZ-ova koalicija izbornu kampanju gotovo ekskluzivno temeljila na domaćim temama i razračunavanju s vladom). Čak je i relativan uspjeh Ruže Tomašić, koja je sa šestog mjesta na koalicijskoj listi HDZ-a skočila na prvo, uz pomoć više od 60 000 preferencijskih glasova, potvrdio pretpostavku o prosvjednom glasovanju birača koji nagrađuju radikalne političke opcije (Čepo 2013).

Prvi, izvanredni izbori za članove Europskog parlamenta u Hrvatskoj potvrdili su hipotezu o europskim izborima kao izborima drugoga reda. Slična se situacija ponovila i na europskim izborima u svibnju 2014. godine, unatoč porastu izlaznosti (vidi tekst o analizi izbora za Europski parlament u ovome broju Političkih analiza).

Literatura

- Čepo, D. (2013). *Političke institucije Europske unije*. Zagreb: Plejada.
- Duverger, M. (1963). *Political Parties, their Organization and Activity in the Modern State*. New York: New York Science Editions.
- Hix, S. (2005). *Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kasapović, M. (2012). Englesko-hrvatski politološki rječnik: Izbori. *Političke analize*. 10: 57–61.
- Norris, P. (1997). Second-order Elections Revisited. *European Journal of Political Research*. 31: 109–124.
- Schmitt, H. (2005). Second-order Elections to the European Parliament. U: Trechsel, A. i Mendez, F. (ur.). *The European Union and e-voting*. London i New York: Routledge, str. 91-108.
- Watts, D. (2007). *A Glossary of UK Government and Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press. ■