

MIÉRT IS NEM TUDJA MEGOLDANI AZ EURÓPAI PARLAMENT A DEMOKRÁCIA DEFICIT PROBLÉMÁJÁT?

Egy diplomamunka részletei

KÉSZ ÁKOS TAMÁS

1. Az ötlet jó, de valamiért mégsem működik...

Az európai együttműködés szükségessége a jövőt illetően úgy gondolom, hogy egyre inkább megkérdőjelezhetetlen. Az talán vitatható, hogy valóban egy az Európai Unió keretében szerveződő gazdasági együttműködés biztosítja-e a lehető legelőnyösebb együttműködési formát a résztvevő tagállamok számára, ugyanakkor ezen országok egymásrautaltsága és (kölcönös) függése¹ lehetetlenné teszi, hogy a jövőt e nélkül az integráció nélkül képzeljük el. Szintén kérdés, hogy a további szükséges integráció milyen formát öltjön? A szokásos mélyítés-bővítés mentén, de ugyanúgy a föderalizmus-kormányköziség-funkcionalizmus tekintetében is felmerül a „merre tovább” kérdés.

Állásfoglalásom és kiindulópontom jelen dolgozatban azonban az, hogy a jövőben szükséges és nélkülözhetetlen az európai integráció feladatainak folytatása vitatva annak formáját. Ez a vita azonban nem képi jelen írás részét, csupán a kezdeti feltételezés tisztázása végett tartom szükségesnek ezt megemlíteni.

Akár politikailag, akár (csak) gazdaságilag tekintjük azonban szükségesnek az együttműködési folyamat folytatását, mindenképpen kardinális és egyre sürgetőbb feladat az európai polgárság ezen kérdésekbe történő bevonása. Ennek a problémának megoldásaként merül fel a jelen dolgozat témáját képező Európai Parlament intézménye, mely közvetlen felelősségre vonhatósága révén az Európai Unió demokratikus működését volna hivatott elősegíteni.

Az egyre kisebb választói részvétel az Európai Parlamenti választásokon, illetve az egyre többet hangoztatott demokrácia deficit problémája éppen arra enged következtetni, hogy ez az uniós intézmény nem volt képes beváltani a hozzáfűzött reményeket. Dacára mindezt annak, hogy hatásköreit és befolyását az uniós döntéshozatal tekintetében folyamatosan bővítette és tágítja továbbra is.

¹ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf.

Vajon mi lehet ennek az oka? Miért nem képes egy céljaiban és működésében hatékonynak tűnő európai intézmény megmozgatni az európai embereket és bevonni őket a döntéshozatal rendszerébe? A következőkben erre próbálok választ keresni, és felvázolni azt, hogy ezen problémák milyen módon lennének orvosolhatóak.

2. Porszem a gépezetben?

Magának az Európai Parlament intézményének mind célkitűzéseit, mind működési rendjét hatékonynak (*output*) ítélem meg, az ezen célokhoz és működéshez rendelt előzetes elvárások azonban mégsem valósultak meg (*outcome*). Ennek megfelelően a hibákat is az intézmény környezetében, nem pedig annak funkciójában látom. A környezet olyan elemeinek hiányát, és azokat a működési problémákat tartom fontosnak kiemelni, amelyek egyelőre feleslegessé teszik az Európai Parlamentet a jelenlegi intézményi struktúrában.

2.1. A hiányzó láncszem(ek)

Egyrésztől a politikai közélet említhető itt, amely nélkül hatékonyan működő Európai Parlamentet nehéz elképzelni. Az angol nyelvű szakirodalomban ez leginkább a *political sphere* fogalmának feleltethető meg, mely egy olyan szférát jelent, amelyen belül jelentős politikai tevékenység zajlik. Ennek szükséges elemei lennének egyértelműen maguk az *európai pártok*, melyek jelenleg nem léteznek, csupán olyan parlamenti frakciókról beszélhetünk, amelyek hasonló ideológiával rendelkező nemzeti pártokat fognak össze.² Az európai pártok gondolata már több ízben felmerült a közelmúltban, de megvalósítása egyelőre nem látszik körvonalazódni. A fő problémát az jelenti, hogy a tagállamok eltérő politikai, szociális és gazdasági kihívásai miatt kivitelezhetetlennek tűnik olyan közös program kialakítása, amely egy, az unió minden tagállamában jelenlévő pártot fémjelezhethetne.

Ráadásul Downs, az intézményi közgazdaságtan jól ismert alakja által kidolgozott hiányos informáltság modellje rávilágít,³ hogy az *európai méretű pártok fenntartása túlságosan költséges*, éppen ezért racionális politikusokat feltételezve ez nem is valósul meg. Ahhoz ugyanis, hogy a pártok megfelelően tudjanak „politikát csinálni” a választóik számára, amellyel elnyerhetik szavazataikat, kiküldött képviselőkre és befolyásolókra van szükség,⁴ ez azonban uniós szinten sokkal magasabb költségekkel járna.

² HARDACRE, Alan: *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. London, 2011, John Harper Publishing Ltd, 94.

³ DOWNS, Anthony: Politikai cselekvés a demokráciában. *Közgazdasági Szemle*, 1990/9. 993–1011.

⁴ DOWNS i. m. 999.

Mivel közös programok kialakítására nincsen lehetőség, ezért magának az európai szintű politikai ügyeknek az artikulációja is lehetetlen, hiszen ha még csak általánosságoknak tekinthető kérdéseket is említünk – mint például Európa globális szerepvállalása, környezetvédelem, emberi jogok –, akkor is látjuk, hogy minden tagállamban más következményeket von magával az adott kérdés megítélése egyik vagy másik irányba. Épp ezért huszonnyolc tagállamra kiterjedő egységes programok, preferenciák kialakítása még ezekben a kérdésekben sem várható, nem beszélve a részletesebb szakpolitikákról (*policy*-k). Ennek fő oka, hogy a *meghatározó politikai területek továbbra is nemzeti hatáskörbe tartoznak*.⁵ Az igazán lényeges és a választókat közvetlenül érintő és ténylegesen befolyásolni képes kérdések eldöntésében az Európai Unió nagyon kis szerepet játszik.

A választók pedig ezzel egyet is értenek, és nem tartják szükségesnek, hogy olyan fontos politikai ügyekben, mint az adózás, munkaerőpiaci politikák, szociálpolitika területén az Európai Unió beavatkozzon.⁶ Ebből kifolyólag a nemzeti pártok ténylegesen csak ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak, hiszen választóik ezen politikai kérdésekben meghozott döntéseik alapján voksolnak rájuk vagy ellenük.⁷ Ez a jelenség pedig egyértelműen ellehetetleníti egyfajta európai politikai tér létrejöttét. Az *Európai Unió hatáskörében lévő ügyek ugyanis a választók számára irrelevánsak*, ebből kifolyólag az ilyen vitákban való véleménynyilvánítástól távol maradnak. Ez azonban magának az európai uniós döntéshozatalnak a demokratikus legitimációját veszélyezteti.⁸

Ezzel szorosan összekapcsolódik az is, hogy az EP-választások másodrendű nemzeti választásokként vannak kezelve (*second order national elections*), amelyek nemzeti pártok között, nemzeti ügyekről szóló viták felett, nemzeti választók megnyerésért zajlanak.⁹ Az európai politika és az európai ügyek szinte teljes mértékben kimaradnak ezekből a vitákból. Ha fel is merül az Európai Unió, akkor is csupán mellette vagy ellene szóló érvek hallhatók, de nem szakpolitikai diskurzus.

⁵ MORAVCSIK, Andrew: The myth of Europe's Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, 2008, november–december, 333.

⁶ Uo. 33.

⁷ STIGLITZ, Joseph E.: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2000. 175. 189. 191.

⁸ LORD, Christopher: Does the EU Suffer from a Democratic Deficit? The rejection of the Lisbon Treaty by the Irish electorate has given new vigour to the debate on the European Union's widely perceived democratic deficit. Does the EU indeed have a serious democracy problem? What are the options open to the European political leadership and which of these should be acted upon? Still in democratic deficit, *Journal of European Public Policy*, 2008, november–december, 316. "democracy requires a people, or in another words, demos".

⁹ COSTELLO, Rory, THOMASSEN, Jacques, ROSEMA, Martin: European Parliament Elections and Political Representation: Policy Congruence between Voters and Parties. *West European Politics*, 35/6. 2012. november. 1229.

Ez Hobbolt és Tilley munkájára támaszkodva is egyértelműen megállapítható,¹⁰ ti., hogy többszintű kormányzat – így az Európai Unió – esetén az elszámoltathatóság nem pártpolitika alapján valósul meg, hanem azt az intézményrendszerrel szembeni értékítélet határozza meg.¹¹ Így főként az Európai Unióban, ahol a bonyolult döntéshozatali rendszerben nem állapíthatók meg pártpolitikai viszonyok, a választók hozzáállása az uniós *policy*-khez nem párt hovatartozás vagy ideológiai nézet, hanem magához az *Európai Unióhoz való viszonyulás alapján befolyásolt*.¹²

Az európai egység feltételezi egy szupranacionális törvényhozási rendszer meglétét, melynek mindenképpen rendelkeznie kell a szükséges legitimációval a társadalom részéről. A jelenlegi struktúrában azonban ez nem valósulhat meg. A törvényhozás még mindig hangsúlyos kormányközi jellege¹³ azt eredményezi, hogy a legitimáció a tagállami kormányok nemzeti feljogosításából származik. Azaz az unió szintjén hozott döntések a nemzeti kormányokon keresztül csak közvetett legitimációval rendelkeznek.¹⁴

Ugyanakkor az Európai Parlament hatalmának folyamatos növelése sem tud megfelelő megoldást nyújtani a problémára. Tudniillik a parlament empirikusan bizonyítottan hatékony az állampolgárok képviselésében,¹⁵ de ez nem az *uniós polgárok* képviselését jelenti. Szintén az intézményi közgazdaságtanból vett teóriára építve ugyanis racionális politikusokat feltételezve az EP-képviselő a tagállamok állampolgárainak képviselésében érdekelt – szemben a közösségi érdekekkel –, hiszen saját tagállama állampolgárainak szavazatai biztosíthatják számára a kívánt hatalmat és egzisztenciát.¹⁶ Vagyis az Európai Parlament hatékony ugyan a demokratikus képviselésben, de *ez nem jelenti az európai érdekek hatékony képviselését*. Ennek az intézménynek a további hatáskör-bővítése tehát egy újabb olyan szereplőt erősít meg az uniós döntéshozatalban, amely nemzeti érdeket képvisel – a szintén tagállami érdekeket megtestesítő Tanács mellett.

Downs racionális tájékoztatlanság modellje is alkalmazható annak igazolására, hogy a jelenlegi körülmények között miért nem lehetséges az európai nyilvánosság kialakítása. Ez ugyanis azt mondja, hogy a pártok közötti választáshoz szükséges információ a választópolgár számára túlzottan költséges a választás *lehetséges* kimeneteléhez képest, éppen ezért semmi sem ösztönzi a választót a

¹⁰ personal.lse.ac.uk/HOBOLT/Publications/CPS_2014.pdf.

¹¹ Uo. 16.

¹² Uo. 7.

¹³ FABBRINI, Sergio: Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 2013. június, 20.

¹⁴ Uo. 26.

¹⁵ MAIR, Peter – THOMASSEN, Jacques: Political representation and government in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2010 January. 17. 21.

¹⁶ DOWNS i. m. 995–997.

„jóinformáltságra”.¹⁷ Az Európai Unióban ennek különösen nagy relevanciája van. Az európai hírek ugyanis nem árasztják el a nemzeti médiát, az uniós polgároknak tehát saját maguknak kell utánajárni a „pontos” (jó) választás meghozatalához szükséges információknak. Ez azt jelenti, hogy *az információ ebben az esetben még költségesebb*, annak esélye pedig, hogy *egyvalaki szavazata döntson a választás végkimeneteléről uniós szinten még alacsonyabb*. Vagyis a racionális tájékozatlanság, az uniós polgárok uniós ügyek iránti tájékozatlansága, még inkább valószínű, ez pedig az európai politikai tér kialakulásának gátja is egyben, hiszen *nincs semmi, ami tájékozódásra ösztönözné őket*.

2.2. Egy szélsőséges megoldás?

A fentiekben részletezett okok miatt, a jelenlegi intézményi környezetben – és azok intézményi közgazdaságtanra alapozott működése miatt – a demokrácia deficit európai leküzdésének feladata nem megvalósítható. Ezért a nagyobb demokratikus legitimitással rendelkező nemzeti parlamentekre kell bízni a törvényhozást és törekedni kell a nemzeti parlamentek és ezen keresztül a tagállami nyilvánosság „európaizálására”.¹⁸ Ez a modell ugyanis illeszkedik a jelenlegi elvárásokhoz, amelyben a tagállamok szeretnék visszaszerezni befolyásukat az uniós döntések meghozatalában, ugyanakkor szem előtt tartja az európai érdekeket is, és lehetővé teszi egy később föderális Európa megalakulását.

A szükséges társadalmi aktivitás csak nemzeti szinten valósítható meg. Az integráció érdekében és a demokratikus elemek erősítése végett azonban elengedhetetlen ennek a bevonódásnak az európai tartalommal való megtöltése. Feltételezésem szerint, ha *a nemzeti parlamentek nagyobb hangsúllyal foglalkoznának Európai Unió döntéseivel, akkor a társadalom aktivitása is magasabb lenne* ezekben a kérdésekben. Ez a társadalmi legitimitáció pedig elengedhetetlen a jövőbeni európai egység megteremtéséhez. Sőt bármilyen formája a jövő Európai Uniójának csak a társadalom felhatalmazása alapján válhat működőképpé.

Ezért vélem úgy, hogy szükséges az uniós szintű döntések nemzeti parlamenti szintre utalása, hiszen itt elérhető a szükséges legitimitáció a döntések meghozatalához. Majd pedig, ha ezen a rendszeren keresztül elérhető a nemzeti parlamentek európaizálása, akkor ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy a társadalom is elérje a kellő bevonódást ezen kérdésekbe, ez pedig megteremtheti egy későbbi szupranacionális törvényhozási struktúra legitimitációját. A nemzeti szintű politikai döntések esetében könnyebben elérhető a társadalom aktivitása,¹⁹ így ha a tagállami parlamentek folytatnak vitát az uniós döntésekről, akkor ezek társadalmi legitimitációja is erősebb lesz. Növekedhet a társadalom európai ügyeket

¹⁷ DOWNS i. m. 1007.

¹⁸ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf.

¹⁹ OLSON, Mancur: *A kollektív cselekvés logikája*. Budapest, Osiris, 1997. 72–88.

érintő politikai részvétele. Később a szupranacionális törvényhozási struktúrában pedig már csak ennek az aktivitásnak a megőrzésére kell törekedni. Ezáltal a szükséges legitimáció is megvalósul.

A modell a következőképpen működhetne a gyakorlatban: Mivel a jelenlegi helyzetben az Európai Parlament működése nem tud kellően hatékony megoldást nyújtani a demokrácia deficit leküzdésére, ezért feladatait a nemzeti parlamentek hatáskörébe kellene utalni. Egyelőre ezek rendelkeznek a szükséges demokratikus felhatalmazással, ami legitimálni tudja a meghozott döntéseket.²⁰ A jogalkotási ciklus ugyanúgy a Bizottság javaslatával kezdődne, amelyet mind a 28 tagállam parlamentjének megküld. Erről az egyes parlamentek saját működési rendjüknek megfelelően döntést hoznak; a javaslatot elfogadják, vagy elutasítják. Ez utóbbi esetben a kifogásolt pontokat megjelölik és módosításokat fűznek hozzá. Ezt követné a tanácsi szakasz, ahol a feladat egy egységes tervezet kidolgozása a 28 tagállam együttműködésével. A szakminiszterek a Tanácsban csakis a nemzeti parlament által felhatalmazás alapján, az elfogadott módosító javaslatához kötötten tárgyalhatnak. Ebben jó példát nyújthat a dán parlament által jelenleg is alkalmazott gyakorlat. A tanácsi szakaszban minősített többséggel elfogadott tervezet visszakerül a Bizottsághoz. Ezzel lezárul az első olvasat. A másodikban a Bizottság megvizsgálja a Tanács tervezetét, esetlegesen javításokat végez rajta, de semmiképpen sem módosíthatja alapjaiban. Az így elkészült javaslat újra a nemzeti parlamentek elé kerül, akiknek ekkor végső döntést kell hozniuk arról. A parlamentek minősített többsége által elfogadott javaslat uniós jogszabállyá válik.

Feltételezésem szerint a modell az unió számára rendkívül fontos spill-over hatásokat válthatna ki. Egyrészt ahogy az fentebb már említésre került, a nemzeti politika európaizálódása révén a nemzeti nyilvánosság európaizálódása valósulhatna meg.²¹ Másrészt a modell ösztönözné a tagállami parlamenteket a szorosabb együttműködésre, hiszen ebben az esetben ők lennének a végső döntéshozók, ezért rajtuk múlik a kompromisszumok kialakítása. Harmadrészt éppen a közvetlen nemzeti parlamenti döntéshozatal miatt elképzelhető, hogy újabb hatáskörök kerülhetnének uniós szintre.

Mindemellett a modell számos kérdést is felvet, amelyek megválaszolása a jövőben nem lesz egyszerű feladat. Ezek között szerepel, hogy *megvalósítható-e* egyáltalán egy ilyen intézményi struktúra? *Érdekeltek-e* a tagállamok ennek a kialakításában? *Renделkeznek-e* kellő *intézményi kapacitással*? Valóban *bekövetkezne-e az európaizáció* a nemzeti nyilvánosságban? Hogyan illeszkedne a modell a Szerződések rendszerébe? Milyen esetleges negatív hatásai lennének a reformnak?

²⁰ FABBRINI i. m. 16.

²¹ SZÜCS Zoltán Gábor – SZABÓ Gabriella i. m. 93.