

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

Részlet egy készülőben lévő dolgozat oldalairól

KÉSZ ÁKOS TAMÁS
egyetemi hallgató (PPKE-JÁK)

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 legegyszerűsebb együttműködési formát a résztvevő tagállamok számára, ugyanakkor ezen országok egymásrautaltsága és (kölcönös) függése¹ lehetetlenné teszi, hogy a jövőt enélkül az integráció nélkül képzeljük el. Szintén kérdés, hogy a további szükséges integráció milyen formát öltön? 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 felelősségrevonhatósága 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.

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?

Annak megválaszolásához, hogy az Európai Parlament miért nem képes bevonni az európai polgárságot a döntéshozatali rendszerbe, és ezáltal működése miért válik (egyelőre) feleslegessé négy erősen összekapcsolódó elem hiányát kívánom elemezni. Először is azonban - ahogy az már

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

említésre került - magának az Európai Parlament intézményének mind célkitűzéseit, mind működési rendjét hatékonyak (*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 tartom fontosnak kiemelni, amelyek lehetetlenné teszik az Európai Parlament működését.

2.1. A hiányzó láncszem(ek)

Ahogy mondtam, az általam fontosnak vélt hiányzó elemek, amelyek lehetetlenné teszik az Európai Parlament hatékony működését, erősen összekapcsolódnak így mindenképpen együttes elemzésük szükséges. Mivel egyik feltételezi a másikat, ezért bármelyik hiánya a rendszer instabilitását vonja maga után. A probléma azonban Európa tekintetében méginkább nehézkes, hiszen ezen elemek mindegyikének hiánya tapasztalható. De melyek is pontosan ezek az esszenciális összetevők?

Egyrészt a politikai közélet, 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 tömörítenek.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.

Tehát magának az európai szintű politikai ügyeknek az artikulációja is épp ezért lehetetlen, hiszen ha még csak általánoságnak 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.

Ha a fentebb részletezett politikai szféra létezne, akkor beszélhetnénk politikai térről. De mi is az a politikai tér? Ennek megválaszolásához a Szűcs Zoltán Gábor és Szabó Gabriella, forrásokban rendkívül gazdag kutatását használom.³ Ez alapján összefoglalva a *politikai tér* egyfajta modellezés, amelyben a döntési alternatívák térbeli elhelyezésére kerül sor.⁴ Ez a térbeli elhelyezés pedig azért fontos, mert ez alapján képesek vagyunk belehelyezni magunkat is az adott politikai térbe, ez alapján pedig meghatározni az alternatívákhoz való viszonyunkat.⁵ A politikai tér tehát feltételezi valamiféle döntési helyzet meglétét, amelyhez kapcsolódó lehetőségeket helyezhetünk el, majd

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

³ SZÜCS, Zoltán Gábor – SZABÓ, Gabriella: Politika európai térben. Egy kutatási program elméleti keretei. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évfolyam, 2012, 4.

⁴ Uo. 88. old.

⁵ Uo.

állapíthatjuk meg saját magunk viszonyát az alternatívákhoz. Ez a meghatározás erős politikatudományi szemlélettel bír, és fő célja a döntési alternatívákhoz való viszony eldöntésének megkönnyítése.

Ahogy említettem politikai tér csak megfelelő politikai szféra esetén létezhet, ahhoz ugyanis, hogy "politikai döntésekhez" kapcsolódó alternatívákat helyezhessünk el térben, szükség van egyrészt a politikai döntéshozókra, másrészt legalább két különböző alternatívára. Ahhoz, hogy az Európai Parlament hatékony működése megvalósulhasson csupán csak szükséges feltételnek tekinthető a szorosan összekapcsolódó politikai tér és szféra megléte. Ennek megvalósítását segítő eszközként egyrészt a politikai intézmények maguk, másrészt a politikát befolyásolni képes média említhető. Ezek hiánya említhető a harmadik és negyedik hiányzó elemként. Tekintsük meg, hogy mi akadályozza ezen eszközök azon működését, ami lehetővé tenné az Európai Parlament céljainak megvalósítását!

2.2 Miért nem képes jelenleg kialakulni az európai politikai tér?

Ennek fő oka, hogy a meghatározó politikai területek továbbra is nemzeti hatáskörbe tartoznak.⁶ 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.⁷ Ebből kifolyólag a nemzeti pártok ténylegesen csak ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak, hiszen választóik ezen politikai kérdésekben meghozott döntéseik alapján voksolnak rájuk vagy ellenük.⁸ 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 legitimitációját veszélyezteti.⁹

Az európai együttműködés - és az azt megteremtő politikai tér - azonban mindenképp az uniós polgárokra, az ő akarataikra kell, hogy épüljön.¹⁰ Az európai lakosoknak tehát aktív szerepet kell vállalniuk ebben a folyamatban. Az európai politikai tér alapvető eleme, az európai polgárság aktív részvétele az európai politikai kérdések eldöntésében. Ez jelenleg nehezen képzelhető el és éppen ellenkező folyamatok hangsúlyosak.

⁶ MORAVCSIK, Andrew: The myth of Europe's Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, 2008, november-december, 333. old.

⁷ Uo. 336. old.

⁸ STIGLITZ, Joseph E.: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2000. 175. 189. 191.

⁹ 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. old. "democracy requires a people, or in another words, demos".

¹⁰ lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=3803916&fileId=3803917

Ráadásul Hobbolt és Tilley munkájára hivatkozva megállapítható,¹¹ hogy többszintű kormányzat - így az Európai Unió - esetén az elszámoltathatóság nem pártpolitika alapján valósul meg, hanem azt az intézményrendszerrel szembeni értékítélet határozza meg.¹² 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.¹³

Az európai egység feltételezi egy szupranacionális törvényhozási rendszer meglétét, melynek mindenképpen rendelkeznie kell a szükséges legitimitációval a társadalom részéről. A jelenlegi struktúrában azonban ez nem valósulhat meg. A törvényhozás még mindig hangsúlyos kormányközi jellege¹⁴ azt eredményezi, hogy a legitimitáció a tagállami kormányok nemzeti feljogosításából származik. Azaz az unió szintjén hozott döntések a nemzeti kormányokon keresztül csak közvetett legitimitációval rendelkeznek.¹⁵

2.3 Egy szélsőséges megoldás?

A fentiekben részletezett okok miatt, az uniós voksolás nem képes elegendő szavazói aktivitást és felelősséget kiváltani ahhoz, hogy a törvényhozás és végrehajtás ellenőrzése, így tehát az európai politikai tér ezen a szinten megvalósítható legyen. Ezért a nagyobb demokratikus legitimitással rendelkező nemzeti parlamentekre kell bízni a törvényhozást és törekedni kell a nemzeti parlamentek "európanizálódására".¹⁶

A választók a "politikai bevonódás" során (választási döntés) az őket közvetlenül körülvevő *policy*-k alapján döntenek (egészségügy, adók, szociális ellátás stb.). Mivel a nemzeti kormányzat ezeket a politikákat nem lesz hajlandó átengedni nemzetekfeletti (uniós) szintre, ezért az a paradox helyzet áll elő, hogy a választók politikai bevonódása csakis nemzeti szinten marad. Ezért kell az uniós szintű politikai kérdéseket is úgymond nemzeti szinten eldönteni, mivel csakis ez a szint rendelkezik a kellő demokratikus legitimitációval.¹⁷

A szükséges társadalmi aktivitás tehát 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 döntésekkel, akkor a társadalom aktivitása is magasabb lenne ezekben a kérdésekben. Ez a társadalmi legitimitáció pedig

¹¹ personal.lse.ac.uk/HOBOLT/Publications/CPS_2014.pdf

¹² Uo. 16. old.

¹³ Uo. 7. old.

¹⁴ FABBRINI, Sergio: Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 2013, június, 20. old.

¹⁵ Uo. 26. old.

¹⁶ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf

¹⁷ FABBRINI i.m. 16. old.

elengedhetetlen a jövőbeni európai egység megteremtéséhez. Sőt bármilyen formája a jövő Európai Uniójának csak a társadalom felhatalmazása alapján válhat működőképpé.

Ezért kell, hogy az uniós szintű döntések nemzeti parlamenti szintre kerüljenek, hiszen itt elérhető a szükséges legitimitás 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 legitimitását. A nemzeti szintű politikai döntések esetében könnyebben elérhető a társadalom aktivitása,¹⁸ így ha a tagállami parlamentek folytatnak vitát az uniós döntésekről, akkor ezek társadalmi legitimitása is erősebb lesz. Növekedhet a társadalom európai ügyeket érintő politikai részvétele. Később a szupranacionális törvényhozási struktúrában pedig már csak ennek az aktivitásnak a megőrzésére kell törekedni. Ezáltal a szükséges legitimitás is megvalósul.

Röviden visszatérve az európai nyilvánosság témájához; párhuzam vonható a fenti elképzelés és az európaizálódó nemzeti nyilvánosság tézise között. Utóbbi abból indul ki, hogyha "az egyes nemzeti médiumok hasonló ügyekben, hasonló intenzitású figyelemmel, hasonló tájalási módokon mutatnak be európai uniós (szak) politikai ügyeket/eseményeket, vagy a politikai aktorok a nemzeti médián keresztül különféle módokon, de kellő gyakorisággal szólítják meg az EU-s intézményeket vagy más európai országok politikai szereplőit, már láthatóvá is válik valamiféle európai nyilvánosság."¹⁹ Ez a feltevés érvényes kell, hogy legyen fentiekben bemutatott modellre is; az európaizálódó nemzeti politikai tér megteremti az európai politikai teret.

¹⁸ OLSON, Mancur: *A kollektív cselekvés logikája*. Budapest, Osiris Kiadó, 1997, 72-88.

¹⁹ SZÜCS, Zoltán Gábor – SZABÓ, Gabriella i.m. 93. old.