

*Balázs Péter*

# Az európai integráció támogatottsága és a politikai ciklus

## The Support of the European Integration and the Political Cycle

*A politikai cselekvés célszerűségének és eredményességének egyik fő feltétele a társadalommal való folyamatos párbeszéd és tartós támogatásának elnyerése, enélkül a kormányzati döntések diktátumként jelenhetnek meg a közvélemény szemében, vagy megvalósíthatatlanul, illúzióként szállnak el. A támogatottság követelménye az Európai Unió kétszintű kormányzati rendszerében is fennáll, ám itt a politikai cselekvési ciklus megoszlik a tagállami és a közös kormányzás között, ezért a társadalmi bizalom indítékait és kifejeződésének csatornáit sem könnyű feltárni. Az EU legitimációjának két forrása közül eredendően az állampolgárok adhatják meg számára a politikai támogatást, de közvetlen döntési és cselekvési helyzetben a kormányok vannak. Az EU hitelességének megteremtésében az uniós intézményekre is fontos szerep hárul: átláthatóságuk és elszámoltathatóságuk formálja az Unióról kialakuló képet. Az EU intézményeit és döntési pályáit azonban a tagállami kormányok alakítják saját rövid távú érdekeik szerint, és ennek megfelelően hangolják a közvéleményt is. Ebben a cikkben az EU támogatottságát mint a politikai cselekvési ciklus egyik fontos alkotóelemét vizsgáljuk, a kétszintű uniós kormányzás összefüggéseibe helyezve.*

Kulcsszavak: európai integráció, támogatottság, politikai ciklus, európai uniós intézmények

## Az EU iránti bizalom helyreállítása mint stratégiai cél

### A „megengedő konszenzus” vége

Az európai integráció megújításának középpontjában egyéb stratégiai célok – például a versenyképesség és a foglalkoztatottság javítása vagy az európai közlekedési és energiahálózatok kiépítése – mellett ma az Unió iránti általános bizalom megrendülésének problémája áll. Valóban évek óta érzékelhető volt annak a támogatásnak a gyengülése, amelyet az elmélet „megengedő konszenzus” („permissive consensus”) néven definiált (lásd Stephenson, 2013). Ez a fogalom abban az erős és általános helyeslésben gyökerezett, amely az európai megbékélés és egyesülés projektjét kezdettől fogva és hosszú időn át kísérte. Az integráció magas fokú támogatottsága egyenesen következett a körülményekből. A súlyos, világméretű konfliktushelyzeteket természetesen követi a béke és nyugalom iránti vágy, a konfrontálódás után rendesen a kooperáció korszaka következik. A második világháború romjain a gazdaságnak új lendületet adott az újjáépítés, azután pedig az 1960-as évek kedvező konjunktúrája. Ezeken az alapokon Európa fejlett magjában olyan szilárd szervezet jöhetett létre, amely az importárúk versenyéből fakadó veszélyek mérséklése vagy egyes iparágak (kohászat, textilipar, műtrágyagyártás stb.) válságos helyzetének kezelése területén is sikeresnek bizonyult. Mindezek felül a nemzeti piacok összekapcsolása és egyre több gazdasági ágazat közös kormányzása a bontakozó globalizáció kihívásaira is alkalmas válasznak látszott. Minthogy a kitűzött célok és az elérésükre létrehozott eszközrendszer széles körű és tartósnak tűnő támogatással találkozott a tagállamokban, az integrációs jogi és intézményi mechanizmusokba nem építettek be olyan szűrő- és ellenőrző-funkciókat, amelyek rendszeresen mérnék, és – ha kell – igyekeznének pótolni a politikai cselekvéshez szükséges támogatást, amint az a tagállami politikai rendszerekben szokásos.

A megrendült bizalom helyreállításának erős szándékán túl is látható, hogy az EU megújítására vonatkozó javaslatok és ötletek 2017-ben feltűnően megsaporodtak. A továbblépés általános módját és irányát illetően az Európai Bizottság márciusban öt különféle forgatókönyvvel jelentkezett, ám ezek alap gondolata nem ekkor született. A nyersanyag, amelyet Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke jó érzékel – és a hírek szerint különösebb belső egyeztetés nélkül – előhúzott és közzétett, már ott hevert a fiókban. Az eredeti koncepció a Bizottság támogatásával a brüsszeli European Policy Center fővállalkozásában, hét európai kutatóintézet közös munkájaként készült, és az Új egyezség Európáért, a bizalom visszaépítése párbeszéddel címet viselte.<sup>1</sup> A tervezetet valamennyi EU-tagállamban vitára bocsátották, és a reakciókat beépítették az anyagba. Az egyértelmű cím már korábban is az EU iránti bizalom kérdését

<sup>1</sup> New Pact for Europe, 2013. Magyarországon az Open Society Institute és a Political Capital Institute rendezésében 2014. február 20-án tartottunk vitát két fordulóban, egyet zárt körben, egyet pedig nyilvánosan.



emelte ki. Ezt követően Emmanuel Macron francia elnök és Theresa May brit miniszterelnök egy-egy beszédbe ágyazva felvázolta saját jövőképét, ki-ki a maga szempontjából.<sup>2</sup>

A kezdő lökést a frissebb gondolkodáshoz nyilvánvalóan az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépési szándéka adta meg, de úgyszintén érezhető az összefüggés az új amerikai elnök, Donald Trump sajátos és nehezen követhető viselkedésével a nemzetközi porondon. Az ötletzuhatagot minden jel szerint ösztönözték a következő hosszú távú uniós költségvetés 2018-ban kezdődő vitájának előkészületei és fontos európai intézmények – az Európai Parlament és az Európai Bizottság – 2019-ben esedékes újraválasztása. Ezen kívül szerepet játszottak a világgazdaság újabb jelenségei is, főként az amerikai és a kínai szerep változása a világkereskedelem szabályozását illetően. Végül és nem utolsósorban a politikai és katonai konfliktusszint általános emelkedése (Szíria, Észak-Korea, Ukrajna stb.) is okot szolgáltatott arra, hogy a kissé megcsontosodott és ellustult Európai Unió szembenézzen a helyzetével, és új lendülettel cselekedni kezdjen. A jövő tervezése jó alkalom az integráció állapotának felmérésére és egyes múltbeli tanulságok levonására.

## A politikai cselekvési ciklus fázisai

A politikai ügyek támogatása, az irántuk táplált bizalom vagy bizalmatlanság nem önmagában létezik, hanem szerves része a politikai cselekvés soklépcsős és bonyolult ciklusának. Ez az önmagába visszatérő folyamat három fő pillérré épül, ezek a következők: a célok kijelölése, a megvalósításukhoz szükséges eszközök előteremtése és a szükséges politikai támogatás megszerzése (lásd Young, 2015). Mindegyik fázis számos lépésből áll, például a célok meghatározásának fontos eleme a helyzetelemzés, a prioritásképzés és a döntéshozatal, továbbá a társadalommal folytatott párbeszéd a későbbi támogatás felépítése céljából stb.

Az állami szintű kormányzás keretei között a politikai célokat elsősorban a parlamenti többség által jóváhagyott kormányprogram tartalmazza, amely funkciójából következően általában egy választási periódusra, vagyis középtávra szól. A kormányzás célja és tartalma ennek a programnak a valóra váltása. A teendők részletekre bontásának elsődleges kritériumát az ágazatok képezik, ezek szempontjait érvényesítik az egyes tárcák, illetve az élükön álló miniszterek. A kormányzati munka belső konfliktusai az ágazati érdekek ütköztetéséből származnak, feloldásuk barátságos módon, viták útján történik, hiszen a miniszterek mindannyian egy közös politikai cél és program megvalósításán fáradoznak. Mindenekelőtt az ágazati érdekek összehétközése területén kell tehát kormányzati megegyezésre jutni ahhoz, hogy az egyéb érdekvonulatok kezelhetők legyenek. Ez az állami szintű kormányzás fő politikai tartalma. A politikai támogatást is elsődlegesen a fontos ágazati témák tekintetében kell a kormánynak megszereznie. A további érdektérképek között hangsúlyt kapnak az országon belüli regionális

<sup>2</sup> Theresa May, az Egyesült Királyság miniszterelnöke a firenzei Európai Egyetemi Intézetben (EUI) tartott előadást a Brexitről 2017. szeptember 22-én, két nappal a német parlamenti választások előtt. Emmanuel Macron francia elnök két nappal a német választás után, 2017. szeptember 26-án mondott beszédet a párizsi Sorbonne egyetemen *Kezdeményezés Európáért* címmel.



érdekek, ezeket az államigazgatás alrendszerei, a különféle szintű önkormányzatok fogalmazzák meg és képviselik egymással, a kormánnyal és más politikai aktorokkal szemben.

Az Európai Unió dimenzióiban a kormányzást úgyszintén egy politikai célrendszer foglalja keretbe, kezdve az alapszerződéssel és a részletesebb közös projekteket megvalósító különféle programokkal, azonban az érdekstruktúrák hierarchiája megfordul az állami szerkezethez képest, mivel a legmagasabb szintű és legerősebb döntéshozó intézmény, az Európai Tanács primer érdekként a tagállami szempontokat és törekvéseket jeleníti meg. A kormányfők (akik közül egyeseket elnöknek vagy kancellárnak hívnak) testülete ily módon az EU belső regionális tagolását emeli a konfliktuskezelés legfőbb kritériumává (lásd Stein–Turkewitsch, 2014). Ebben a körben kell politikai egyezségeket kötni ahhoz, hogy a következő szinteken, mindenekelőtt az ágazati formációkban működő Tanács testületeiben végrehajtható döntések születhessenek. Az EU-ban a regionális egységek képviselői (a tagállamok kormányai) adhatják meg a rendszer működéséhez a belső támogatást, elsősorban nekik van tehát szükségük a széles körű politikai bizalomra. Kérdés, miként manővereznek a tagállami kormányok a kétszintű európai kormányzás különféle fokozatain, továbbá mi a fő európai intézmények szerepe a bizalom és a politikai támogatás fel-, illetve visszaépítésében.

Tekintsük át ebből a szempontból röviden a három fő uniós intézmény, az Európai Parlament (EP), az Európai Bizottság (EB), valamint az Európai Tanács és a Miniszteri Tanács szerepét és esélyeit. Előrebocsátjuk és megpróbáljuk bizonyítani azt a feltételezést, hogy az EU többszintű és sokszereplős rendszerében, a kezdeti föderalista álmokkal ellentétben, ma a tagállamok jelentősebb politikai pártjai és legfőképpen a belőlük létrejövő, különféle összetételű és viszonylag gyorsan változó kormányok az integráció legerősebb játékosai. Az EU tevékenysége iránt is az ő hazai politikai támogatottságuk csatornáin keresztül érvényesülhet vagy sem a tényleges bizalom. Pozitív esetben ez a politikai támogatás erősítheti meg az EU jogi és intézményi eszközökkel felépített legitimitását.

## **Az uniós intézmények szerepe a politikai támogatottság alakításában**

### *Hogyan képviseli az Európai Parlament az uniós polgárokat?*

Az Európai Parlament politikai legitimitását tagjainak közvetlen választásából nyeri, de az európai képviselők valójában nem a választóikat, hanem inkább a pártjaikat képviselik. Egyrészt azért, mert az egy EP-képviselőre jutó választópolgárok száma általában igen magas, sőt a képviselői helyeknek a tagállamok közötti arányosítása következtében annál magasabb, minél nagyobb tagállamról van szó, és fordítva.<sup>3</sup> Magyarország

<sup>3</sup> Például Németországban átlagosan mintegy 800 ezer, Magyarországon félmillió, viszont Máltán csupán 18 ezer lakos esik egy EP-képviselőre, közülük természetesen csak a szavazásra jogosult életkorúakat kell figyelembe venni.



esetében például egy-egy EP-képviselő nehezen tudná kezelni a rá eső, átlagosan mintegy félmillió lakost, ami kb. 400 ezer választói korú polgárnak felel meg. Másrészt nemcsak strasbourgi vagy brüsszeli irodáik és üléseik vannak messze a választópolgároktól, de az általuk kezelt ügyek is többnyire távol esnek a hazai mindennapok gondjaitól, ezért az EP-képviselők tevékenysége iránt viszonylag csekély a hazai érdeklődés. A képviselők ténylegesen azokkal a politikai pártokkal tartanak szoros kapcsolatot, amelyek listáin az európai pozíciót elnyerték. Állásfoglalásaikra képviselői mandátumuk jogosítja fel őket, vagyis külön eseti instrukciókra nincs szükségük, de többnyire hallgatnak a hazai pártérdekek szavára. Ráadásul képesek kívülről támogatni a pártjukat a hazai politikai ütközetekben, például választási kampányok során, és ezt meg is teszik, akár meggyőződésből vagy párthűségből, akár későbbi pozíciók reményében. Az EU működése szempontjából az Európai Parlament valójában úgy éli a maga meglehetősen belterjes életét, mint a tagállamok politikai erőviszonyaiból öt évenként vett eseti minták összessége, és ebből a pozícióból képes ténylegesen és jelképesen támogatni vagy akadályozni a legfőbb döntéshozó intézmény, az Európai Tanács tevékenységét.

Az EP fontos vitafórum, mert sokféle politikai és szakmai szempontot vonultat fel és ütköztet egymással, és óriási nyilvánosságot kap mindaz, ami ott elhangzik. E tekintetben felülmúlja a nemzeti parlamentek nagy többségét. Az Európai Parlament általános és látszatra erős felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokkal is rendelkezik más EU-intézményeket illetően. Az integráció céljaival és működésével kapcsolatos viták és meghallgatások mind a szaktanácsokban, mind a plenáris ülésen gyakoriak, ám ez önmagában mégsem elegendő a demokratikus elszámoltathatóság követelményének érvényesítéséhez. A nemzeti parlamentek mintájára életre hívott uniós intézmény ugyanis éppenséggel a legfontosabb komponenst, a hatalmi dimenziót nem kontrollálja. A törvényhozás tagállami intézményeivel ellentétben EP-szavazás nyomán hatalmat szerezni vagy elveszíteni nem lehet, holott nemzeti szinten ez éppenséggel így történik, és igen gyakran megesik. A hatalmi következmények nélküli ellenőrzés kétségtelen értéke a nagy nyilvánosság, valódi politikai tétje azonban nincs. Az Európai Parlamentnek a tagállamok esetleges deviáns magatartásáról folytatott vitái, meghallgatásai, jelentései vagy szavazásainak eredményei úgyszintén leperregnek az illető kormányról, mert hatalmának gyakorlását semmilyen tekintetben nem befolyásolják.

## *Az Európai Bizottság kiválasztásának és hitelességének kérdései*

Az Európai Unió iránti bizalommal összefüggésben az Európai Bizottság neve is gyakran elhangzik. A szuverenitásukat féltő egyes tagállamok olykor meggyanúsítják az előkészítő és végrehajtó szerepet betöltő Bizottságot azzal, hogy jogosítványain túlterjeszkedve hatásköröket próbál átvenni a tagállamoktól. Ezt a vitát alapvetően nem egyes tagországok és a Bizottság között célszerű lefolytatni, hanem bízni kell a Tanács és a Parlament hatalomféltésében, amely megbízhatóan kordában tartja a triumvirátus harmadik tagját, a Bizottságot. Ezen kívül az Európai Bíróság is hivatalból ügyel a közösségi jog érvényesítésére. Ugyanakkor az Európai Bizottság emblemikus intézmény, mivel tagjai, az európai biztosok az uniós országokat jelenítik meg. A Bizottság hitelességét és ebből következő támogatottságát elsősorban tagjainak rátermettsége



és munkájuk színvonala határozza meg, de a kiválasztási folyamat is bizalomképző lehetne, ha demokratikus átláthatósága javulna. A tagállamok EU-beli domináns hatalmát egyebek között jól illusztrálja a Bizottság tagjainak kinevezési folyamata, amire legközelebb 2019-ben kerül sor. Az EU-biztosokat kormányaik jelölik, ám jóváhagyásuk egy részben homályos és a közvélemény elől elzárt folyamat során történik.

Az eljárás úgy kezdődik, hogy először külön megválasztják a leendő Európai Bizottság elnökét. A megfelelő személy megtalálása korábban a kormányfők közötti bizalmas és informális eszmecserék során történt, és az így kiválasztott egyetlen jelöltet terjesztették az Európai Tanács és az Európai Parlament elé jóváhagyásra. A 2014-es választás során azonban az Európai Parlament egy ügyes húzással magához ragadta a bizottsági elnök jelölésének jogát. Az EP-ben lévő pártcsaládok csúcjelölteket állítottak, ezek nyilvános vitákat is folytattak, ami demokratikus alternatívák látszatát keltette, azonban eleve megegyeztek abban, hogy a legtöbb mandátummal rendelkező pártcsoportosulás jelöltje lesz az Európai Bizottság elnöke. Az illető személyének jóváhagyásához az Európai Tanács minősített és az EP egyszerű többsége szükséges [EUSZ 17(7) 1. albekezdés], ám ez üres formalitássá vált, minthogy az Európai Néppárt nyerte a legtöbb parlamenti helyet, és így automatikusan az ő jelöltje, Jean-Claude Juncker lett az EB elnöke.

Ezután következik a Bizottság tagjainak kiválasztása. A leendő biztosokkal szemben támasztott követelményekre egyetlen rövid rendelkezés vonatkozik, amely kimondja, hogy „A Bizottság tagjait általános hozzáértésük és európai elkötelezettségük alapján választják ki olyan személyek közül, akiknek semlegessége gyanú felett áll” [EUSZ 17(3)]. A konkrét személyek kiválasztása a tagállamok által tett javaslatok alapján történik [EUSZ 17(7)]. A szerződés szűkszavú szövege nem tér ki arra, hogy ki szelektál a tagállamok által javasolt jelöltek között. Nos, ez a rejtélyes személy a már megválasztott leendő bizottsági elnök, ő tárgyal a tagállamok kormányaival, gyakran csak a miniszterelnökökkel négyszemközt, és arra törekszik, hogy minél jobb jelölteket kapjon tőlük. Ez nem könnyű, mert az EU-biztosi hely politikai csemegének számít: öt-éves állás magas fizetéssel, személyes politikai kockázat nélkül, amelyre egyedül a kormányfő tehet javaslatot. Ezt követően a nyilvános meghallgatások következnek az EP illetékes szakbizottságai előtt, végül pedig egy könnyűnek tűnő, de nem mindig kockázatmentes együttes EP-szavazás az egész bizottsági listáról. Könnyebbség, hogy nem kell az egyes tagokat külön-külön szavazásra bocsátani, a nehézség viszont éppen abban rejlik, hogy egyetlen problematikus jelöltön fennakadhat a teljes névsor jóváhagyása, ahogyan ez a múltban már megtörtént.

Az egész folyamat során mindvégig homályban marad a demokratikus átláthatóság és elszámoltathatóság szempontjából az az alapvető kérdés, hogy hogyan merült fel a jelölt neve, és miként hagyták jóvá a személyét az egyes tagállamokban, nem is beszélve a pluralista demokrácia azon kérdéséről, hogy hány jelölt közül választották ki azt az egyet, akit előterjesztettek. Az EU-biztosi hely az egyik fő pozíció a tagállamok belpolitikai sakktabláin, mivel itt könnyen lehet valakit egy szuperállásba repíteni. Ehhez képest más nemzetközi pozíciók esetében szigorúbb a szakmai megmérettetés, a hazai pályán pedig állandóan jelen van a bukás politikai kockázata. A jelenlegi alapszerződés elődjét, az alkotmányos szerződés tervezetét felépítő Európai Konvent vitáin 2002–2003-ban felmerült, hogy a biztosok kiválasztását demokratikusabbá lehetne





tenni, ha mindegyik tagállamtól három-három jelöltet kérnének. Ez eleve és szükségképpen nagyobb nyilvánosságot biztosítana a javaslatételnek, mint amikor egyetlen névről folyik a közvélemény elől elzárt alkudozás. Az ötletet azonban hamar lesöpörték az asztalról azzal az ellenérvvel, hogy ilyen fontos pozíció esetében nem lehetnek vesztesek, az egyetlen befutót kell biztos kézzel megtalálni. Ugyanitt hangzott el az a megalapozott gondolat is, hogy több jelölt esetében követelmény lehetne mindkét nem képviselése.

A legfontosabb azonban az lenne, hogy az EU szintjén, szerződéses kötelezettség formájában megjelenjen a tagállami jelölési folyamat demokratikus tartalmával kapcsolatos néhány alapvető feltétel. Ilyen lehetne például az, hogy az illető *a tagállam parlamentje által meghallgatott és többségi szavazással megerősített jelölt* legyen. Több jelölt esetében még átláthatóbb folyamat körvonalai rajzolódna ki, ahol a nemek egyenlő esélyein túl például az is kiköthető lenne, hogy a javasolt személyek között mind a kormánypárt, mind az ellenzék jelöltjei szerepeljenek. Ez utóbbi szempont ma már meglepően hangzik, mivel a kormányok a saját privilégiumukként kezelik az egyetlen EU-biztos jelölését, holott korábban (2004-ig), amíg a nagyobb tagállamok két-két biztost delegálhattak, természetesnek számított, hogy az egyik a kormány, a másik az ellenzék oldaláról érkezett. Ez a rendszer igazi politikai stabilitást kölcsönzött az Európai Bizottságnak, függetlenül a hazai kormányváltásoktól. A legjobb megoldás az lett volna, ha a taglétszám növekedésekor ezt a rendszert terjesztik ki valamennyi tagországra, méretüktől függetlenül, ami a német Szövetségi Tanácshoz hasonló struktúrát eredményezne. Egy ilyen rendszer a tagállamok jelképes képviselőjének elvére épülő Bizottság politikai és szakmai funkcióit is segítette volna jó irányba terelni. Ehelyett a kisebb tagországokra érvényes egyetlen biztos követelménye vált általánossá, ami a homályos és nem kellően szabályozott kiválasztási folyamattal együtt a kormányok monopóliumává tette a Bizottság összetételének meghatározását. Így viszont, ha kormányváltásra kerül sor – ami a biztosok ötéves hivatali ideje alatt elkerülhetetlen – szakadék támadhat az EU-biztos és a hazai kormány politikai beállítottsága között, ami további nehézség forrása az Európai Bizottság legitimitása és működésének támogatottsága tekintetében. Összességében a tagállamok kormányainak domináns, de nem átlátható szerepe az Európai Bizottság tagjainak kiválasztásában és az a körülmény, hogy a tagállamok képviselője bizottsági tagként szigorúan megelőzi a szakmai szempontokat, gyengíti ennek az intézménynek a tekintélyét és elfogadottságát, ami hozzájárul az EU politikai támogatottságának erodálásához.

## *Az Európai Tanács és a Miniszteri Tanács politikai számonkérhetősége*

Az uniós együttműködés fő aktorai a meghatározó döntési jogosítványokat birtokló tagállami kormányok, az integrációs lépéseket illetően is elsősorban ők tartoznak felelősséggel a választóik felé. Ez a számadás része a kormányzat általános ellenőrzésének, és országonként erősen eltérő módon, a politikai hagyományoknak és a kialakult gyakorlatnak megfelelően folyik. Miközben az EU egy sajátos preföderatív szinten, európai méretekben megpróbálta leképezni az állami hatalom gyakorlásának intézményeit,



élükön a közvetlenül választott Európai Parlamenttel, soha nem foglalkozott érdemben azzal, hogy az egyes országok kormányainak képviselői odahaza miként nyerik el a Tanácsban képviselt álláspontjaikhoz szükséges politikai felhatalmazást. A különféle integrációs kérdésekben kialakított pozíciók az egyes kormányok önálló felelősségi körébe tartoznak, és részét képezik a kormányzáshoz szükséges hazai többségi támogatás elnyeréséért, majd megtartásáért folytatott politikai manőverezésnek, vagyis a hazai politikai ciklusnak. Ez az önállóság része az EU-legitimáció egyik forrásának, a tagállamok szuverenitásának. Így azonban a legitimitás másik forrása rejtve marad a választópolgárok előtt: az, hogy kormányuk mennyiben érte el a kitűzött politikai célokat a saját erejéből, és milyen mértékben támaszkodott külső erőforrásokra, hálózatokra vagy politikai segítségre, EU-tagállamok esetében elsősorban az Unió keretében.

A hagyományos nemzetközi tárgyalások kezdetén fel kell mutatni azt a meghatalmazást, amely az illető ország alkotmányos rendjének megfelelően megadta a tárgyalási mandátumot az ott megjelenő tárgyalásvezetőnek. Az EU-ban ezt a meghatalmazást a betöltött kormányzati pozíció jelenti. A miniszteri szintű üléseken kormánytag vehet részt, aki az illető kormány nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat [EUSZ 16(2) cikk]. A Tanács eljárási rendje megszabja, hogy ha ilyen nem jelenik meg, akkor helyettést állíthat: „Minden egyes tagállam maga dönti el, hogy az EUSZ 16. cikkének (2) bekezdésével összhangban miként képviselteti magát a Tanácsban”.<sup>4</sup> A gyakorlatban az egyes ülések résztvevőinek névsorát összeállító titkársági munkatársak az összesereglett, különféle rangú és című tagállami képviselőktől, amennyiben nem miniszterek, azt szokták tudakolni, hogy részt vesznek-e rendszeresen a kormány ülésein, és ott szavaznak-e. Ha ezeknek a kritériumoknak nem felelnek meg, akkor csak az állandó képviselő (EU-nagykövet) foglalhatja el az illető országnak fenntartott helyet.

A legtöbb tagállam kormánya a választóktól nyert hazai felhatalmazása természetes részének tekinti a Tanácsban való állásfoglalásainak kialakítását és saját szuverén ügyének azt, hogy ezekről hogyan és miként ad számot a nemzeti parlamentnek vagy a választópolgároknak. A különleges kivételek között tartják számon a dániai gyakorlatot, ahol az illetékes kormánytagok az egyes Tanácsülések előtt odahaza tájékoztatják a törvényhozás, a Folketing EU-bizottságát, és felméri a pártok reakcióit. Ez a gyakorlat a dán választási rendszerből következik, ahol a parlamentbe jutás küszöbe különlegesen alacsony: 2%. Ilyen feltétellel általában 9–10 politikai párt képviselői alkotják a törvényhozást, a politikai mezőnyből pedig általában kisebbségi koalíciós kormány alakítható, amely az ugyancsak viszonylag sok pártból álló és politikailag megosztott ellenzékkel vívja parlamenti csatáit. A sokszínű pártpaletta és a kisebbségi kormányzás indokolja a pártok pozícióinak előzetes óvatos felmérését az EU Miniszteri Tanácsának ülései és témái szerint. Hangsúlyozni kell, hogy ez a dán gyakorlat – amelyre más tagállamok parlamenti képviselői is szívesen hivatkoznak példaként – egyedi, és a választási szabályok sajátosságaival magyarázható.

A legtöbb tagállami kormány a meglévő parlamenti többség birtokában manőverezik a kormányzás két szintje, a nemzeti és az európai között, és a végeredményre koncentrálnak. Minthogy az uniós keretek között születő közös döntésekhez nem szükséges külön hazai felhatalmazást kérni, arról sem kell számot adni, hogy a kormányzat

<sup>4</sup> Az Európai Tanács és a Tanács eljárási szabályzata 11. cikke és I. melléklete szerint.





teljesítményének mely része milyen forrásból származik. Akad kormány, amely becsületesen elszámol a hazai parlament előtt, például a német kancellár általában felszólal a Bundestagban az Európai Tanács ülései előtt és után, és a szövetségi kormány szakminiszterei is beszámolnak egy-egy kényesebb téma brüsszeli megvitatásával kapcsolatban. Más kormányok éppen ellenkezőleg, igyekeznek a zavarosban halászni, és mint-hogy az uniós ügyek folyamatos intézése során egyedi tematikus mandátumok nem kötik meg a kezüket, összemosják az uniós kormányzás két szintjének felelősségét. A politikai kommunikációban ez úgy jelenik meg, hogy a saját teljesítményüket az EU rovására, sőt olykor annak ellenében felnagyítják, miközben az EU révén, illetve az együttműködés segítségével elért eredményeket lekicsinylik, vagy éppenséggel eltagadják. A kettős viselkedés úgy is formát ölthet, hogy az EU testületeiben még együttműködnek a többiekkel, és megszavaznak valamit, amit azután otthon eltitkolnak, vagy a gyakorlatban megmásítanak. Ezeket a trükköket nem a mostani magyar kormány találta fel, de min-taszerűen alkalmazza.

## A bizalom alkotóelemei a kétszintű kormányzásban

### *A kormányzati szintek összhangjának kérdései*

Az Európai Unióban a kormányzás feladatai megoszlanak a két szint – a nemzeti és az uniós – között (lásd Stephenson, 2013). Első látásra ugyan nagy az összhang, mivel a nemzeti és a közös döntéshozatal egyaránt ágazatok szerint tagolódik, így a felületes szemlélő akár azt is hihetné, hogy a két szint ideálisan kapcsolódik egymáshoz. A tagállami kormányok reszortjai ugyanis a hagyományos ágazatok szerint épülnek fel, és ugyanígy alakultak ki és fejlődtek a Tanács különféle formációi. Ebből az következne, hogy például a mezőgazdasági miniszter, aki a hazai kormányban képviseli az agrárágazat céljait és érdekeit, időnként átül a mezőgazdasági miniszterek tanácsába az EU-ban, és ott folytatja ugyanezt. A szakmai aspektus azonos, csupán a szint különbözik, de a kettő szerves egészet alkot. A kormányzás szokásos ágazati struktúráinak többségében, kivált a gazdasági területeken a Tanácsban is születnek fontos elhatározások, sőt szabályozások is, ám ezeket nem könnyű összeilleszteni a hagyományosan kialakult tagállami kormányzás szervezeteivel és eljárásaival, minthogy az érdekstruktúrák a két szinten lényegesen különböznek egymástól.

Mindenekelőtt a tagállami kormányok ágazati felépítése egymástól is rendkívül eltérő. A tagoltság legjobban a tárcák számával jellemezhető, e tekintetben az Európai Unióban mintegy háromszoros a különbség a szélső értékek között.<sup>5</sup> A tartalmat illetően pedig még a névleg azonos profilú tárcák (külügy, belügy, honvédelem, pénzügy stb.) tevékenységét tekintve is vannak különbségek az egyes tagországokban, nem beszélve olyan ágazatok sokféle igazgatási hovatartozásáról, mint például az energia, a közlekedés, a területfejlesztés, az idegenforgalom, az építésügy stb. A Miniszterek Tanácsa jelenlegi tíz formációjának felépítésén önmagában véve is akad kritizáltnivaló,

<sup>5</sup> Magyarország és Málta kormányában 2018 elején nyolc minisztérium van, az északi tagállamokéban húsznál több.



az pedig semmiképpen nem állítható, hogy az uniós döntéshozatali szint szerkezete szervelesen illeszkednék a tagállami struktúrákhoz. Tény, hogy fél évszázados fennállása során az EU semmilyen kísérletet nem tett arra, hogy a közös kormányzás érdekében valamelyest közelítse egymáshoz a tagállami kormányzati szervezetek profiljait, holott ez az együttműködés szempontjából igen hasznos lenne. Egyes hagyományosabb kormányzati szektorokban (ilyen a fentiekén kívül az igazságügy, a mezőgazdaság stb.) ez többé-kevésbé adott, de itt is nagy az összevisszaság az illető ágazatok pontosabb tartalmi körülhatárolását illetően.

Másodsor, abban a mintegy húsz ágazatban, amelyekben közös kormányzás folyik az Európai Unióban, különféle fokozatú a hatáskörök megoszlása az EU és a tagállamok között. A korai integrációs elképzelések mindössze két – tagállami és közös – hatásköri kategóriában gondolkodtak. Az integrációt építő, önmagát gerjesztő és erősítő „spill-over”-hatás nem a hatáskörökre, hanem az egyes ágazatokra vonatkozott. A neofunkcionalista elmélet közismert hipotézise feltételezte, hogy az egyik ágazat sikeres integrálása vonzza magával a másikat és a harmadikat, így egyre több terület kormányzása kerül nemzetiből közös hatáskörbe. Csakhogy a közös hatáskör alkalmazási területe erősen beszűkült, illetve nem bővült, mert az EU ágazati profiljának szélesítésével párhuzamosan a tagállamok egyre újabb korlátokkal bástyázták körül nemzeti kompetenciáikat (lásd Benz–Zimmer, 2010). Ha szükségesnek tűnt is a közös cselekvés újabb szektorokban, azt átmeneti, legyöngített vagy korlátozott érvényű hatáskörökben engedélyezték. Így született előbb a megosztott vagy vegyes (EUMSZ 4. cikke), azután a többfokozatú koordinált hatáskör (EUMSZ 5. és 6. cikke). Végül minden korábbi integrációs elképzeléstől eltérően polgárjogot nyert a tisztán kormányközi együttműködés a külpolitikában, aminek kettős záloga a közös jogalkotás kizárása erről a területről és az egyhangú döntés követelménye, azaz a vétő lehetősége [EUSZ 20. és 24(1) cikke]. A többféle hatáskör párhuzamos létezése szükségszerűen húz a leggyengébb – kormányközi – együttműködési szint felé, ahol a kormányok közös szabályok kidolgozása helyett megőrzik alkupozícióikat, és politikai játszmákat folytatnak egymással. Ennek a terjedő szemléletnek és gyakorlatnak leleplező bizonyítéka az uniós konfliktusok hazai politikai prezentálása, amely során a Brüsszelben tárgyaló kormányzati képviselők előszeretettel hangsúlyozzák a többi tagállam – esetleg az uniós intézmények – fölött aratott „győzelmeket” ahelyett, hogy sikerként a megegyezést és a közös érdek érvényesítését mutatnák fel.

A harmadik feszültségforrás a fő kormányzati funkciók – elosztás, szabályozás, újraelosztás – egyenetlen elhelyezkedése a két szinten, illetve közöttük. A tagállami kormányzás keretében a három funkció egymással összefüggésben és kölcsönhatásban működik, így szerves részét alkotják a politikai cselekvési ciklusnak. Emiatt egyebek között egymás hatásainak korrekciójára is felhasználhatók, például az eredeti elosztás eredménye adószabályokkal, illetve újraelosztási csatornák révén módosítható. Az EU-szintű kormányzás ezzel szemben a három alapfunkció közül kiemeli a szabályozást, és azt teszi meg a közös kormányzás fő eszközévé, a végrehajtáshoz kapcsolódó intézményekkel együtt. Ily módon a közös uniós kormányzásnak főleg a szabály- és intézményalkotó szerepe nőtt nagyra (lásd Zahariadis, 2013). Megjelenik az újraelosztási funkció is, de marginális anyagi hatással (az összesített GNI mintegy 1%-ának megfelelő uniós költségvetési főösszegben), továbbá a vele kapcsolatos politikai



vitákra és a döntésre csak rendkívül ritkán, hétévente, a hosszú távú közös költségvetés elfogadása alkalmával kerül sor, azután az elfogadott keretösszeget a jóváhagyott kritériumok szerint használják fel. Az újraelosztás alanyai a tagállamok, illetve az azokon belüli régiók, de az utóbbiak esetében is a kormánynak van döntő szava, amivel nemcsak a felhasználási célokat vagy az országon belüli elosztási arányokat, de olykor még a közbeszerzések nyerteseinek személyét is képes befolyásolni. Az uniós költségvetéshez kapcsolódó újraelosztási szabályozás vitája során kormányközi alkuk működnek, ahol az erős tagállami koalíciók rendelkeznek befolyással, azután a hétéves keretszabályok által meghatározott mozgástéren belül a kormányok odahaza gyakorlatilag teljhatalommal cselekedhetnek.

### *Politikai cselekvési ciklus és támogatottság*

Nézzük ezek után, hogy miként tagolódik a politikai cselekvés ciklusa az EU-kormányzás kettős szintjén a fő aktorok szemszögéből. A célok kijelölését illetően megállapítható, hogy a két szint hasznosan egészíti ki egymást. A kormányprogramok jellegüknél fogva középtávúak, az EU-szint ugyanakkor igen alkalmas hosszú távú célkitűzések és programok megfogalmazására. Az uniós méret nemcsak a térséget tágitja hatalmasra, hanem az időhorizontot is segít kiterjeszteni, habár ez utóbbiban a kormányzati felelősséggel való manőverezés is szerepet játszik. A tagállami kormányok képviselői ugyanis az uniós tanácskozásokon általában könnyebben támogatják azokat a lépéseket, amelyek a saját hivatali idejükön túlnyúlnak. Így születhetett meg több előretekintő környezetvédelmi, energiaügyi vagy közlekedésfejlesztési uniós keretprojekt. A saját kormányzati felelősség határain át az utódok cselekvési mezejére való átlépés persze irreális célkitűzéseknek és túlzásoknak is teret nyithat (amire az európai versenyképesség felzárkóztatására készült, utóbb alaposan felülvizsgált 2000. évi liszaboni program az egyik ismert példa). Mindezt figyelembe véve azonban kijelenthető, hogy a politikai cselekvési ciklus első fázisában, a célok kijelölését illetően a két kormányzati szint harmonikusan illeszkedik egymáshoz.

A megvalósítás kormányzati eszközei és funkciói ezzel szemben megoszlanak a két szint között, amint arra a fentiekben részben már rámutattunk. Tény, hogy a sokáig sikeres EU minden terjeszkedési lehetőséget maximálisan kihasználta. Az expanzió három irányban kínálkozott, ezek a következők: újabb tagállamok felvétele (bővítés), újabb ágazatok integrált kormányzása (szélesítés) és a közös hatáskörök kiterjesztése (mélyítés) (kissé bővebben lásd Balázs, 2017:69–73). Mind a hármat sokáig élénk helyeslés és viszonylag kevés kritikus hang kísérte, ezek pozitív mérlegét vonta meg a fentebb említett megengedő konszenzus koncepciója. Ám idő közben az Európai Unió eredetileg 6 országra, 3 ágazatra kiterjedő és 2 hatásköri szinttel operáló rendszere 28 állammal, 20 ágazatban és 5 hatásköri változattal működő, igen bonyolult rendszerre fejlődött. Ebben a rendszerben számtalan politikai manőverre nyílik lehetőség: különféle tagállami koalíciók képzésére, ágazatközi junktímk felépítésére, hatásköri manipulációkra, tagállami előnyök vagy hátrányok vigaszágon való kompenzálására stb. Az EU belső rendszere elég bonyolult, valójában csak a beavatottak képesek átlátni, ezért tényleges transzparenciája ellenére is távolinak és titokzatosnak tűnhet az állampolgárok számára. Így a döntő



befolyással rendelkező tagállami kormányok könnyű szerrel manővereznek a szintek, ágazatok és hatáskörök között, fordítják a közhangulatot a maguk javára, sőt – ha érdekük úgy kívánja – az EU ellen. A tagállamok többnyire ambivalens és a rövid távú érdekek által motivált viszonya az EU-hoz visszatükröződik a közvélemény beállítódásában, és befolyásolja az Unió általános támogatottságának alakulását.

### *A tagállamok és az állampolgárok szerepe*

Az EU legitimációjának forrásai a tagállamok és az állampolgárok. E kettős legitimáció elegye, összefonódása és ellentmondásai formálják az EU működésének politikai kereteit, és alakítják belső és külső népszerűségét. Az állampolgárok egyenlőségét az alapszerződés deklarálja (EUSZ 9. cikke). A tagállamokat illetően a szerződésből és a gyakorlatból az egyenlőség és az arányosság keveréke olvasható ki. Egyenlők a tagországok például a Tanácsban elfoglalt helyük és megszólalási lehetőségeik tekintetében, az EU-biztosok jelölésénél, a nyelvhasználat területén stb.; az arányosság érvényesül a költségvetéshez való viszonyukban vagy az EP-helyek elosztásánál stb. A kormányközi metódusok terjedése, a Tanács szerepének általános erősödése, különösen az Európai Tanács uniós intézménnyé emelése korábbi informális státuszából mind a tagállamok befolyásának növekedését mutatják. Az EU-ban ma a tagállami politikai aktorok a legerősebbek: a nemzeti kormányok és a parlamenti pártok, kivált azok, amelyek EP-képviselőt is állítanak. Ők határozzák meg különféle csatornákon az uniós intézmények személyi összetételét és ezen keresztül cselekvési irányait. Ha az állami szuverenitás túlhangsúlyozása miatt egyenlősdi érvényesül, akkor ez az arányosság ellen hat, például a méltányos teherviselés tekintetében, aminek a vesztesei nyilvánvalóan a gyengébb tagországok. A tagállamok egyenlőségének erősödése ugyanakkor az állampolgárok egyenlőségének elvét szorítja háttérbe. Ha az államok egyenlők, akkor az állampolgárok szükségképpen nem azok, márpedig a valódi politikai bizalom az Unió polgáraitól származik. A politikai cselekvéshez szükséges állampolgári támogatás kifejeződésének két legfontosabb csatornája egyrészt a tagállamok képviselete a hazai szabályok szerint legitim módon hivatalba került kormányuk által, másrészt a közvetlen módon megválasztott EP révén. Rámutattunk azonban, hogy a kormányok az Európai Unió Tanácsának döntési folyamataiban is elsősorban a maguk szűk horizontú érdekeit érvényesítik, az EP pedig igen áttételesen képes csak megjeleníteni az uniós polgárok helyeslését vagy ellenkezését a közös kétszintű kormányzás irányát és ügyeit illetően.

Macron francia elnök ezen a bonyolult helyzeten próbál segíteni úgy, hogy közvetlenül az állampolgárokhoz fordul. Választási programjában „polgárok konventjének” megalakítását javasolta. Ezt a gondolatot továbbfejlesztve a többi EU-tagállamban kommunikációs kampányt kezdeményezett a civil társadalom szervezésében. Hat témakör megvitatását tűzték napirendre: az első a biztonság, a második az EU előtt álló fő megoldandó kérdések (migráció, bővítés, kereskedelem stb.), a harmadik a gazdasági ágazatok aktuális kérdései, a negyedik az innováció és a digitális társadalom, az ötödik az euróövezet jövője, a hatodik a belső piac továbbfejlesztése. A javasolt témák listája tiszteletreméltóan ambiciózus, talán túl sok is az alulról szerveződő társadalmi keretekhez mérten. A francia elgondolás az EU két legitimációs forrása közül



az állampolgárokat szeretné közvetlenül elérni és megszólaltatni, ez azonban nehezen képzelhető el a kormányok támogató közreműködése nélkül. Az sem zárható ki, hogy egyes tagállami kormányok, amelyeknek nincs ínyére ez a fajta bázisdemokrácia, akadályokat gördítenek a társadalmi vita elé. A francia kormány azt szeretné elérni, hogy 2018 szeptemberéig legalább tíz tagállamban kerüljön sor érdemi eszmecserékre, és azok eredményét terjesszék az Európai Tanács 2018. decemberi ülése elé. Ott azonban ismét a tagállami kormányfők fognak dönteni, akik semmilyen uniós kérdésben nem kerülhetők meg.

## Felhasznált irodalom

- BALÁZS Péter (2017): *Hogyan tovább, Európa?* Budapest, Noran Libro.
- BENZ, Arthur – ZIMMER, Christina (2010): The EU's competences: The 'vertical' perspective in the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, No. 1.
- STEIN, Michael – TURKEWITSCH, Lisa (2014): *Multilevel Governance and Federalism: New Theoretical Perspectives*. Toronto, University of Toronto.
- STEPHENSON, Paul (2013): Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6. 817–837.
- YOUNG, Alasdair R. (2015): The European Policy Process in Comparative Perspective. In WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos (2013): Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6. 807–816.

## Hivatkozott dokumentum

- New Pact for Europe. Rebuilding trust through dialogue* (2013). Brussels, European Policy Center.

