

Kiss J. László

## Európai parlamenti választások 2014 – uniós perspektívák

*A 2014-es európai parlamenti választásokat és lehetséges következményeit Kiss J. László, a BCE egyetemi tanára, a Külügyi Szemle főszerkesztője elemzi a Nemzet és Biztonság olvasói számára.*

### Miért különlegesek a 2014. évi európai parlamenti választások?

2014. május 22–25-én európai parlamenti választásokon nyolcadik alkalommal szólították az urnához az unió immáron 28 tagállamának mintegy 400 millió, választásra jogosult polgárát. A választások a korábbiakhoz képest több tekintetben különlegesnek bizonyultak. Mindenekelőtt ez volt az első alkalom, hogy sor kerülhetett a 2009. december 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződés gyakorlati kipróbálására. Mint minden szerződésmódosítás, a lisszaboni szerződés is az uniós intézmények egymáshoz való viszonyát és ezzel az intézmények egyensúlyának kérdését érinti. A több legitimitás érdekében ez a szerződés a korábbi szabályozáshoz képest nem csupán azt mondta ki, hogy az új bizottság elnökének személyét illetően az Európai Tanács tesz javaslatot az Európai Parlamentnek, hanem azt is, hogy a javaslat megtételekor figyelembe kell venni az európai parlamenti választások eredményét. Az Európai Parlament továbbá egy 2012. novemberi határozata alapján arra hívta fel a politikai pártokat, hogy az Európai Bizottság elnöki posztjára nevezzenek meg csúcscjelölteket. Ilyen módon az unió döntéshozatali folyamata politizáltabbá vált, a szavazók nagyobb beleszólást mondhattak magukénak a következő uniós végrehajtó hatalom politikai irányultságának befolyásolásában, többek között választ adva arra a kritikára is, hogy az EU „*politics*” nélkül fogadja el a szakpolitikákat (*policy*).

A szerződésmódosítás ugyanakkor, mint minden más esetben is, az uniós kompromisszumkultúra eredményeként teret nyújt a különböző értelmezések számára. Ezek között nem volt nehéz felfedezni az Európai Parlament megnövelt szerepén alapuló föderalista és ezzel szemben az Európai Tanács kormányköziségi pozícióját tükröző álláspontok közötti ellentétet. A föderalista irányzattal szemben zászlót bontó tagállamok – közöttük Nagy-Britannia, Hollandia, Svédország és Magyarország – ugyan osztották azt az álláspontot, hogy a bizottság új elnökének a győztes pártcsaládból, tehát az Európai Néppárt soraiból kell kikerülnie, azonban azt is hangsúlyozták, hogy nincs automatizmus a győztesnek tekintett Jean-Claude Juncker néppárti csúcscjelölt és a bizottság elnöki székét majd ténylegesen betöltő politikus személye között. Más szavakkal: a lisszaboni szerződés 17. cikkének 7. bekezdése értelemben az Európai Tanács a választások eredményének figyelembevételével csak a megfelelő konzultációk utáni minősített többséggel teszi meg javaslatát az Európai Parlamentnek. Ez azt jelenti, hogy nem feltétlenül a legjobban szerepelt

párt sikeres csúcsjelöltje az a személy, aki az unió jelenlegi állapotában a legalkalmasabb a napirenden lévő problémák megoldására. A választások után kibontakozó vita jól mutatja, hogy a tagállamok egy csoportja ragaszkodik az állam- és kormányfők szuverén jelölési jogához, és nem fogadja el, hogy a lisszaboni szerződésben nem szereplő csúcsjelöltek intézménye megváltoztassa a status quót. A két csúcsjelölt, Juncker és Schulz ugyanis még a parlament létrejötte előtt – „koalíciós tárgyalások” nélkül – megállapodott a választási eredményben, annak érdekében, hogy az állam- és kormányfők javaslattevési jogát befolyásolják.<sup>1</sup> Az ellenző tagállamok Junckert az unió régi, technokrata szakemberének tekintik, aki az unió most napirenden lévő feladatainak megoldásához nem a legalkalmasabb jelölt, személyében inkább ahhoz a föderalista megközelítéshez áll közel, amely a gyakorlatban már eddig is az unió hatásköreinek lopakodó kiterjesztését tette lehetővé.

## Kettős többség és a bizottság új elnöke körüli vita

A bizottság új elnökének személye körüli vita messzebb megy, mint az Európai Parlament és az Európai Bizottság viszonyának kérdése, és az unión belüli erőviszonyokat, s ezzel a stabilitáspolitikai kilátásait érinti. Juncker elnöki kinevezése élesen szembemegy Cameron érdekeivel, és ennek megfelelően a luxemburgi politikus megválasztása a brit miniszterelnök belpolitikai vereségével lenne egyenértékű. Ebben az esetben nincs kizárva, hogy Nagy-Britanniában az unióról szóló referendum 2017 helyett már korábban megrendezésre kerülne, és a választások kimenetele tekintetében a kilépési opció is a lehetőségek körén belül maradna. Merkel helyzete meglehetősen ellentmondásos, mert Juncker támogatása mellett foglalt állást, de ugyanakkor az is elemi érdeke, hogy Nagy-Britanniát az unió keretein belül tartsa. A németek nézőpontjából a piaci érdekeket szem előtt tartó britek befolyása nagyon fontos olyan kérdésekben, mint az EU költségvetése, a bankunió és a szabad kereskedelem – röviden minden olyan törekvés esetében, amely a versenyképesség és a növekedés érdekében a belpiac és a szabad kereskedelem potenciáljának kihasználására irányul. Ezeknek az érdekeknek különleges jelentőséget kölcsönöz a tény, hogy 2014. november 1-jétől az unióban bevezetésre kerül a kettős többség elve, amelynek értelmében a határozatok elfogadásához a 28 tagállam támogatásának legalább 55 és az EU lakosságának legalább 65 százaléka szükséges. Nem kétséges, hogy az unió lakosságának 12,7 százalékát képviselő Nagy-Britannia távozása a német stabilitáspolitikai érvényesítését megnehezítené. Jelenleg ugyanis az unió 28 államának 54 és lakosságának 51 százaléka inkább a stabilitáspolitikai irányvonal mellett áll, míg a stabilitáspolitikai szkeptikusainak befolyása az unió lakosságának 49 és az unió 28 államának 46 százalékára terjed ki. Angol szempontból a lakosság unión belüli számarányát tekintve a Junckerrel szemben fenntartásokat képviselő államok csoportja, Svédország (1,9%), Hollandia (3,3%), Magyarország (1,9%) és Olaszország (12%) ugyan már a blokkoló kisebbség közelében van, de az igazi áttörés Németország (16,2%) csatlakozása lenne.<sup>2</sup>

1 Vö. Altenbockum, Jasper von: *Aufstand des Spitzenkandidaten*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, 2014. 06. 06.

2 Vö. Zu viele eckige Kreise. *Der Spiegel*, 2014/24. 22. o.

## Az EP-választások mint a gazdasági válság és a válságkezelési politikai költségei

Az európai parlamenti választások további különlegessége volt, hogy 2009. júniusa után az első olyan választás volt, amely már a gazdasági és pénzügyi, nem kevésbé az euróválság hatásait tükrözhetette. Az ingatlanbuborék kipukkanása és az abból kialakuló amerikai jelzálogválság, majd a Lehman-Brothers bankház bedőlése által fémjelzett válság ugyan már 2007-ben és 2008-ban megkezdődött, ám az euróválság a 2009. évi európai parlamenti választásokat követően, 2010-től bontakozott ki, és csak attól a pillanattól kezdve vált az elmúlt öt év a válságkezelés időszakává. A választások előtt nyilvánvaló volt a feltételezés, hogy a válság gazdasági és pénzügyi költségei nyomán elkerülhetetlenül politikai költségek is jelentkeznek. Ennek megfelelően joggal lehetett feltételezni, hogy az európai parlamenti választásokon az Európa-ellenes és euroszkeptikus pártok megerősödése az uniót a következő, immáron politikai válságba is belesodorhatja, amely veszélyeztetheti az Európai Parlament működését. Ebben a tekintetben a megfigyelőket a múlt tapasztalatai különböző irányokban igazították el. Az egyik nyilvánvaló következtetés, hogy ugyan a parlament továbbra is működőképes marad, ám ennek az ára a parlamenten belüli párt-politikai polarizáció gyengülése lehet, és ez a radikális populista előretöréssel szembeni nagykoalíció lehetőségét sem zárja ki. Ezenfelül egy másik hatás is előre látható, amelyet a választásokat követően még nem tudunk a maga teljességében megítélni. Eszerint a tagállamokban kormányzó pártok a választási vereségtől való félelmükben maguk sem tehetnek mást, mint azt, hogy bizonyos euroszkeptikus elképzeléseket magukévá tesznek, és ez elkerülhetetlenül oda vezethet, hogy az ilyen javaslatok aztán az unió szintjén is megjelennek.<sup>3</sup>

A politikai költségek tehát mindenekelőtt azt a kérdést vetik fel, hogy milyen szavazatnyereséghez jutottak a radikálisan EU-ellenes, euroszkeptikus és eurokritikus pártok, és a politikai szélek felemelkedése milyen irányban befolyásolja a politikai jobb- és balközép pártok viszonyát. Az előzetes becslések nem zárták ki azt a lehetőséget, hogy a 751 tagú parlament egyharmadát az unióellenes és euroszkeptikus pártok fogják alkotni. Ebben az értelemben a nagy áttörés nem következett be: az euroszkeptikus szavazatok ugyan növekedtek, ám Geert Wilders holland Szabadságpártja éppen úgy nem tudta növelni szavazatainak számát, mint ahogy az osztrák Szabadságpárt is – a Néppárt és az Osztrák Szocialista Párt után – továbbra is csak a harmadik erő maradt. A populista Európa-ellenes és euroszkeptikus szavazatok számát a mandátumok ötödére becsülik. A becslések meglehetősen nehezek, mert a frakcióalkotás folyamata zajlik, amelyhez minimálisan 7 országból 25 képviselő szükséges. A frakcióalakítás folyamata olykor egymástól viszonylag messze eső pártokat is egy koalícióba egyesít. 2009-ben David Cameron miniszterelnök sürgetésére a konzervatív brit képviselők kiléptek az Európai Néppárt frakciójából, és az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) frakcióját alakították meg, amelyben olyan euroszkeptikus párokkal voltak együtt, mint a cseh ODS és a Jog és Igazságosság (PiS)

3 Vö. Kietz, Daniela – Ondarza, Nicolai von: *Eurosceptics in the European Parliament*. Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP Comments, 2014. 02. 13.

lengyel pártja. Az unióellenes és uniókritikus tábor pártjai között sok esetben hiányzik a szükséges kompatibilitás, és ezért várható, hogy az Európai Parlament minden korábbinál fragmentáltabb lesz. A Front National és a brit UKIP számos ponton érintkezik egymással, mégsem alkotnak egy frakciót, ahogy az Alternatíva Németországnak párt sem kész arra, hogy koalícióra lépjen az előbbiekkal, mivel „csak” az euróból, de nem az unióból való kilépés opcióját tartja elfogadhatónak. Az AfD a brit konzervatívok támogatásával a 62 tagúvá bővült „Európai Konzervatívok és Reformerek”, az ECR frakciójába nyert felvételt, amelyben a jobboldali populista Dán Néppárttal és az Igazi Finnekkal van együtt. Ha az unióellenes és euroszeptikus erők előretörése ellenére a 751 tagú Európai Parlamentben a jobbközép (220 mandátum, 29,43%) és a balközép (189 mandátum, 25,17%) erők megőrizték is dominanciájukat az új parlamentben, a nagyobb politikai földrengés inkább az egyes tagállamokban – mindenekelőtt Franciaországban és Nagy-Britanniában – következett be, és ennek hatásai a változtatás igényével az uniós politika szintjén is megjelennek.

Az európai parlamenti választások jól mutatják azokat a tendenciákat, amelyek a tagállamokban lezajlott választásokból már jól ismertek: a nagy néppártok Európa nagy részében ma már alig jutnak túl a szavazatok egyharmadán, a politikai centripártok továbbra is dominálnak, de a többséget csak más pártokkal, a zöldekkel, a liberálisokkal vagy egy nagykoalíció keretében szerezhetik meg.

A politikai költségek további részét képezik, hogy mind Nagy-Britanniában, mind Franciaországban a pártpolitikai struktúra földrengésszerűen átrendeződött: mindkét nagy tagállamban az unióellenes pártok végeztek az első helyen. Látható, hogy David Cameron elképzelése az uniós tagságról szóló referendum tervével nem bizonyult elégségesnek ahhoz, hogy az UKIP vitorlájából kifogja a szelet. A Front National megerősödése egyúttal a francia szocialista kormánypárt és az ellenzéki UMP gyengeségeit egyaránt jól mutatja. Sokak számára a francia–német stratégiai együttműködés fenntarthatóságát a 28 tagúvá bővült unió már önmagában is megkérdőjelezni látszik. Franciaország gazdasági és politikai meggyengülése további bizonytalansági tényező, ami Németországnak valójában nem annyira az erejét, mint inkább a nem kívánt dilemmáit növeli.

A választásokon a dél-európai térségben – Olaszország kivételével – mindenütt a válságkezelő kormánypártokat büntették. Görögországban ez különösen látványos volt. A választásokat a radikális baloldali Sziriza párt nyerte a szavazatok 28 százalékaival. A kormányzó Új Demokrácia 25 és az ugyancsak kormányon lévő szociáldemokrata párt mindössze 8 százalékot kapott, míg a neonáci Arany Hajnal 9 százalékot. Matteo Renzi adócsökkentési és takarékoságellenes politikájának köszönhetően több mint negyven százalékot szerzett, és nyilatkozatai azt a benyomást erősítik, hogy a 2014 második felében esedékes olasz elnökség inkább a maastrichti kritériumok felpuhítását, semmint azok erősítését fogja szorgalmazni. Ha ez így lesz, akkor Renzi nem egy anti-, mint inkább egy prociklikus politika követőjének bizonyul, azaz míg a recesszióban takarékoskodott, úgy most a gazdasági felgyógyulás idején újra a költségvetési hiány növekedését tolerálhatja. Egy ilyen politika azzal a kockázattal járna, hogy kieleződnek a hitelező és az adós államok közötti érdekkülönbségek, és ezzel az észak–déli szolidaritás is kárt szenvedne. Mi több, ha létrejönne az olasz–francia „adósságtengely”, úgy ez elkerülhetetlenül Merkel politikai játékterét korlátozná.

## Európai Parlament: növekvő jogkörök és csökkenő részvétel a választásokon?

Az Európai Parlament első, 1979. évi, közvetlen megválasztása óta szembeötlő az a paradoxon, hogy a parlament hatásköreinek növekedése ellenére a választói részvétel uniós átlaga időről időre csökkenő tendenciát mutatott. 1979-ben még a választók átlagos uniós részvétele 61,99, 1984-ben 58,98, 1999-ben 49,51, majd 2004-ben 45,47, míg 2009-ben már csak 43 százalék volt.<sup>4</sup> Nem kérdéses, hogy a csökkenés mögött az euroszeptikus és eurokritikus politikai pártok előretörése áll, amelyek az uniós intézmények – így az Európai Parlament – hatásköreinek bővülésében a deparlamentarizálódás veszélyét, azaz a tagállamok parlamentjeinek jelentőségcsökkenését látják. Jellemző módon a brit Függetlenségi Párt a választási kampány során nem kis túlzással azt állította, hogy a brit törvénykezésnek már 80 százaléka Brüsszelben történik, és így joggal merül fel a kérdés, hogy valójában ki is kormányozza az Egyesült Királyságot. Az unió hatásköreinek lopódzó, *de facto* kiterjesztéséről szóló narratívák meglehetősen elterjedtek, és ezek nem csupán a radikális Európa-ellenes és euroszeptikus pártokra korlátozódnak, hanem befolyásolják a közép-jobb és a közép-bal pártspektrum politikáját is.

A 2014. évi választások uniós szintű, átlagos részvételi eredménye 43,09 százalék volt, ami a 2009. évi 43 százalékhoz viszonyítva a legjobb esetben is inkább stagnálásról, semmint szignifikáns trendfordulóról tanúskodik. Az átlag mögött meglehetősen szélső értékek találhatók: Szlovákiában a választói részvétel mindössze 13 százalék (Szlovákia 2004-ben 16,97%, 2009-ben 19,64%) volt, míg Németországban a 2009. évi 43,3 százalékhoz képest a részvétel 47,9 százalékra nőtt. Belgiumban (2004-ben 90,81%, 2009-ben 90,39%, 2014-ben 90%) és Luxemburgban is (2004-ben 91,35%, 2009-ben 90,76, 2014-ben 90%) magas volt a választói részvétel, ám itt kezdettől fogva kötelező a szavazás, s ennek tudható be a magas részvételi arány. Szlovákiához hasonlóan a többi visegrádi országban is, ha mérsékeltbben is, inkább a csökkenés, mint a növekedés volt a jellemző.<sup>5</sup>

A választói részvételről szóló statisztikát ugyanakkor meglehetősen óvatosan kell kezelni, ugyanis azokban az országokban is emelkedett a választási részvétel (Franciaországban 2009-ben 40,63%, 2014-ben 43,50%; Nagy-Britanniában 2009-ben 34,7%; 2014-ben 36%), ahol a radikális jobboldali, unióellenes pártok a hagyományos nagy pártokat maguk mögé utasították. Mindez azt jelenti, hogy a radikális euroszeptikus pártok sokkal hatékonyabban voltak képesek a saját választói bázisukat mozgósítani. Ez egy további ok, amiért az uniós átlagot tekintve trendfordulóról nem beszélhetünk. Számos országban ugyanakkor a választói részvétel stagnálása jelzi, hogy az elmúlt öt év válságának hatásai és válságkezelési politikája nem elhanyagolható befolyást gyakorolt a választói magatartásra.

Az európai parlamenti választások napirendjét hagyományosan a belpolitikai és nem az európai témák dominálják, ám az elmúlt öt év euróválságának következményei és válságkezelési politikája minden tagállam belpolitikájává vált, ami azt is jelzi, hogy az Euró-

4 [Europäisches Parlament/Ergebnisse der Europawahl 2014. Wahlbeteiligung](#), 2014. 06. 06.

5 Lengyelország 2004: 20,87%, 2009: 24,53%, 2014: 22,70%, Csehország: 2004: 28,3%, 2009: 28,22%, 2014: 19,50%, Magyarország: 2004: 38,5%, 2009: 36,31%, 2014: 28,92%. In [Wahlbeteiligung 2014 – Europäisches Parlament](#).

pa-politika nem sorolható be a kül- és belpolitika hagyományos rekeszeibe: napirendje egyesíti magában mind a bel-, mind a külpolitika hagyományosan elválasztott területeit.

## Mi a hegemon európai narratíva?

Az európai parlamenti választások és az azokat övező diskurzusok közvetve-közvetlenül arra is válaszokat fogalmaznak meg, hogy mit is kell az unión érteni, és ennek megfelelően melyek lesznek azok a hegemon elbeszélések, melyek alakítják az uniós politikát.

Nyilvánvaló, hogy az unió túlzottan komplex ahhoz, semhogy egyetlen legitimáló narratívával leírható lenne. A hagyományosak között találjuk, hogy az EU nem állam, nem nemzet és nem egy nemzeti társadalom, Európa továbbra is „európaiak” nélküli, a (civil) társadalmak növekvő összefonódása ellenére az „európai közvélemény” csak alkalmilag és elszórtan alakult ki, *last but not least* a politikusok jelentős része újraválasztásuk érdekében még mindig inkább nacionálisan, s nem transznacionálisan gondolkodik. Az Európán kívüli világban is elsősorban nemzetállami és csak másodsorban az európai identitás hordozói vagyunk. Európa a „béke övezete”, és immáron a második világháború utáni harmadik generáció részesül a béke és – ha egyenlőtlenül is – a jólét vívmányaiban.

Nem hiányzik az Európáról szóló olyan elbeszélés sem, miszerint az integráció és a nemzetállam egymásnak nem ellentétei. A kelet–nyugati konfliktus utáni európai történelem arról tanúskodik, hogy az új nemzetállamok létrejöttét és megerősödését éppen úgy az integráció tette lehetővé, mint az egykori Nagy-Britannia és Franciaország világbirodalmaik felbomlását követő európai újrailleszkesedését, nem kevésbé a két Németország egyesülését. A második világháború után az integrációs folyamat jelentős jóléti nyereséghez vezetett az egyes államok fejlődésében, és ez paradox módon a nemzetállamok iránti lojalitást is erősíthette. Ebben az értelemben az integrációs folyamat hozzájárult a nemzetállamok fennmaradásához.

A 2014. évi európai parlamenti választások után az a nagy kérdés, hogy az integráció fejlődésében véget ér-e az a fejezet, amely minden problémára a „több Európa”, azaz az integrációs folyamat elmélyítésének válaszát fogalmazta meg. Az új elbeszélés a „több Európa” átértelmezését a hatékonyabb kormányközi együttműködés értelmében éppen úgy magában foglalhatja, mint egy olyan diskurzus kialakulását, amely egyidejűleg jelentené az integráció egyes területeinek elmélyítését, de bizonyos kompetenciák nemzeti hatáskörbe történő visszakerülését. Végző soron ma is az a kérdés, hogy az integráció fejlődése egy nemzeti alapú Európa, a nemzetállamok Európája vagy az európai alapú, az európai-zált nemzetek föderális Európája felé veszi az útját.