



DEMOKRÁCIADEFICITEK ÉS DEMOKRATIKUS DILEMMÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN



POLITICAL CAPITAL
POLICY RESEARCH & CONSULTING INSTITUTE

2013. május

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Political Capital Policy Research and Consulting Institute
H-1082 Budapest, Futó utca 47-53.

Telefon: +36 1 430 66 99
Email: info@politicalcapital.hu

A tanulmányt a Friedrich Ebert Stiftung támogatta.



Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
Összefoglaló	6
Demokráciadeficit: mítosz és valóság	8
A demokratikus deficit, mint az uniós intézményrendszer problémája	8
A demokratikus deficit, mint mítosz	10
A demokratikus deficit, mint irreleváns probléma	11
Következtetések: van vagy nincs demokráciadeficit?	12
Demokráciadeficitek az Unió állampolgárainak szemében	13
Az Unió demokratikus imázsa	13
Elégedettség a demokrácia működésével az Európai Unióban	15
Az Európai Uniót kifejező értékek	18
Vélemények az Európai Polgári Kezdeményezésről	19
Csökkenő részvételi trendek és az unióellenes pártok előretörése az EP-választásokon	21
Monoton csökkenő részvétel	21
Unióellenes és euroszeptikus pártok az EP-ben	25
Demokratikus deficitek tagállami szinten és az uniós reakciók: az osztrák és a magyar eset	27
A Schüssel-kormányval szembeni szankciók	27
Magyarország esete: a második Orbán-kormány	31

Bevezetés

Jelen tanulmányunk egy három részes, az Unió intézményes és politikai válságának különböző aspektusaival foglalkozó sorozat befejező része. Első tanulmányunkban¹ arról írtunk, hogy az erős uniós identitás hiánya sérülékennyé teheti az integrációt. Második tanulmányunkban², elsősorban azt a kérdést feszegettük, hogy az uniós identitás hiányából is fakadóan hogyan képesek az EU gazdasági-politikai válságjelenségei a korábbinál sokkal nagyobb mértékben aláásni a tagállamok közötti szolidaritást, illetve kiélezni a tagállamok, különösen a „centrum” és a „periféria” konfliktusait. Mostani, harmadik tanulmányunk pedig arról szól, hogy az Unió milyen nehézségekkel találja szemben magát akkor, amikor az általa is vallott jogállami és demokratikus alapértékeket mind az Unió egészének szintjén, mind pedig a tagállamok esetében megpróbálja tartalommal megtölteni és érvényre juttatni.

Az Európai Unióról szóló szerződés második cikkelye egyértelműen rögzíti ezen alapelveket:

*„Az Unió az **emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok** – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”³*

Az alábbiakban alapvetően a demokratikus alapelvek és a demokráciahiányos működésmód között feszülő ellentmondásokkal foglalkozunk, három dimenzióban:

- 1. Az unió intézményrendszere:** az Unió deklarált demokratikus alapértékei és a demokráciahiányos működésmód közötti ellentét. Ez Európai Unióval kapcsolatos visszatérően felmerül az a kritika, hogy intézményrendszere nem minden szempontból felel meg a saját maga által is támasztott demokratikus követelményeknek. Ezek a kritikák pedig annak ellenére is rendszeresen felmerülnek, hogy az Unió számos lépést (például az Európai Parlament szerepének a bővítése) tett annak érdekében, hogy ezeket a hiányosságokat az intézményrendszer szintjén orvosolja.
- 2. Az unió közvéleménye:** az Unió polgárai által vallott demokratikus értékek és az Unió észlelt erősödő antidemokratizmusa között feszülő ellentét. Miközben az Európai unió polgárai elkötelezettek a demokratikus értékek iránt, az Európai Uniót már kevésbé látják demokratikusnak, mint korábban. A válság kezdete óta az Uniót egyre inkább, egy nagy, bürokratikus gépezetként látják a választók.

1 Nemzeti és/vagy európai identitás? Önazonossági kérdések és hatásuk az integráció jövőjére. Political Capital Institute-Friedrich Ebert Stiftung, 2013 április.

2 Szétesik-e az Európai Unió? A válság hatása az euroszkepszisre és a tagállamok közötti konfliktusokra. Political Capital Institute-Friedrich Ebert Stiftung, 2013 május.

3 AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALT VÁLTOZATA http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf

3. Az Unió mint politikai közösség: az Unió „ideológiája”, politikai alapértékei és a bürokratikus, „apolitikus”, technokrata működés módja között feszülő ellentét. Miközben az integrációt egyre több kihívás éri a tagállamokon belül felerősödő euroszeptikus és EU-ellenes politikai mozgalmak részéről, az Unió nehezen képes arra, hogy politikai vitákat megnyerjen, és az általa képviselt értékeknek politikai konfliktusokban is érvényt szerezzen. Az Európai Uniónak bár az alapidokumentumaiban lefektetett világos értékrendszere van, nem volt képes eddig egy egységes identitást kialakítani, és hiányzik a politikai konfliktusokban megjeleníthető politikai érvelés. Ivan Krastev politológus sarkos megállapítása egyre jobban leírja a politikai helyzetet⁴: Európában az Unió szintjén zajlik a politikamentes szakpolitikacsinálás, míg a tagállami szinten a szakpolitika-mentes politikacsinálás zajlik. Azaz sokszor születnek az érdemi szakpolitikai döntések, a tagállamok pedig a szimbolikus politikai konfliktusok játszóterévé válnak. Ez az össze nem illés azonban egy bizonytalan, törékeny modellt állít fel. Amennyiben az Európai Unió meg akarja védeni a saját maga által képviselt demokratikus elveket, az EU-ellenes mozgalmak fenyegetésétől, képesnek kell lennie arra, hogy politikai, szimbolikus vitákban is meggyőzően helytálljon. Ennek hiányában ugyanis a „technokrácia” és a „populizmus” konfliktusában⁵ könnyen az utóbbi arathat diadalt.

⁴ Krastev, Ivan (2003): In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders? Ted Books.

⁵ Leonard, Mark (2012): four scenarios for the reinvention of Europe. http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EU-ROPE_ESSAY_AW1.pdf

Összefoglaló

- Az Európai Unió sajátos képződmény, amivel szemben nem alkalmazhatók egy az egyben az egyes nemzetállamok demokratikus berendezkedésével kapcsolatos követelmények. Éppen ezért jól látható az is, hogy az EU bajban van és bizonytalannak érzi saját legitimitását például akkor, amikor egy tagállamával szemben az alapvető demokratikus normák betartását kell számon kérnie.
- Nyilvánvaló azonban, hogy az EU procedurális szempontból nem nevezhető merőben antidemokratikus szervezetnek, sőt, sok szempontból jól leképezi a mai képviseleti demokráciák intézményi logikáját, és nem igaz az sem, hogy nem viselnek a politikusi felelősséget.
- A probléma leginkább az állampolgári percepcióban van: az európai polgárok valóban nagyon távolinak tartják és nem képesek átérezni az uniós politikát – ezen a ponton pedig az intézményrendszer demokratikussága szinte irrelevánssá válik. Ez jelenleg az egyik legkomolyabb kihívás az EU, mint politikai közösség számára.
- A legfrissebb kutatások szerint az Unió polgárai számára a demokratikus értékek továbbra is fontosak. A válság azonban jelentős változásokat okozott az Európai Unió állampolgári megítélésében: 2008 ősze óta az Európai Unió a polgárai szemében kevésbé demokratikus, modern és védelmező közösség, miközben erősödik technokratikus imázsa és csökken az észlelt működési hatékonysága. Fontos ugyanakkor, hogy a „demokratikus” jelzőt az Unió polgárainak többsége továbbra is az Unióhoz társítja.

A hazánkban tapasztalt jelentős csökkenés ellenére a magyaroknak az EU demokratikusságáról alkotott véleménye még kedvezőbb, mint az EU „átlagpolgárának”: a magyarok kétharmada tartja az EU-t alapvetően demokratikus intézménynek (szemben az uniós átlagot képező 60 százalékkal).

- Az Unió észlelt demokratikus deficitjére egyértelműen utal a csökkenő részvétel az EP-választásokon. Ennek tükrében téves közhely, hogy az európai parlamenti választások során nem az európai ügyekről döntenek a választók, hanem leginkább az aktuális kormány teljesítményéről mondanak ítéletet. Ha ugyanis kizárólag a kormánykritika késztetné voksolásra az európai választópolgárokat, a részvételi arány aligha mutatna monoton csökkenő tendenciát 30 év hét EP-választásán. Az EP-választásokon való részvétel monoton csökkenő trendje továbbá nem indokolható az újabb és újabb tagállamok felvételével, ugyanis annak a kilenc országnak a többségében is szignifikánsan egyre kevesebben szavaznak, amelyek már 1979-ben, az első EP-választáson is részt vettek.
- Az Európai Unió politikai „erejét” elsősorban azok az esetek teszik próbára, amikor felmerül az a gyanú, hogy a saját maga által meghatározott politikai értékeknek valamelyik tagállam nem tud megfelelni. Az eddigi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezekben az esetekben az Unió intézményi és működési problémái hatványozottan nehezítik a hatékony fellépést a tagállamok irányában.

Közhely, de az eddigi tapasztalatok alapján igaznak tűnik: az Unió elsősorban a közösségen kívüli országok esetében tud látványos sikereket felmutatni a demokratikus normák és az intézményrendszer fejlesztésében, a már „házon belüli” államok esetében erre sokkal kevésbé képes.

- Ausztria esetében (az osztrák Szabadságpártot is magába foglaló Schüssel-kormány 2000-es megalakulásakor) a tagállamok megfelelő uniós jogi keretek, illetve a jogi fellépéshez szükséges tapasztalatok hiányában az intézményrendszeren kívüli politikai szankciókat léptettek életbe. A szankciók szinte egyetlen eredménye az unióellenes közhangulat felkorbácsolása volt Ausztriában.
- Ebből a kudarcból is tanulva, Magyarországgal szemben az uniós szervek (különösen a Bizottság) elsődlegesen formális procedúrákon keresztül igyekeznek konkrét jogszabályok mentén „megfogni” a kormányt – eddig felemás sikerrel.
- Összességében megállapítható: Orbán Viktor kormányra kerülése óta sikerrel építgeti azt a képet, hogy Magyarország szabadságharcot folytat a nemzetközi tőke és az Európai Unió ellen. Ez népszerű narratíva a jobboldali szavazótábor számára. A nemzetközi mozgástér szűkülése pedig egyelőre nem hat negatívan a kormány megítélésére, sőt a jelek szerint megerősíti a kormánypárti szavazók elkötelezettségét. A Fidesznek ehhez a politikai „sikerhez” persze a magyarországi ellenzék gyengeségére is szüksége van. Ettől függetlenül azonban annyi bizonyos: ma fennáll a veszélye annak, hogy a sajátos „magyar eset” minden eddiginél jobban felerősíti a magyar közvéleményben az euroskeptikus attitűdöket, továbbá, hogy a kormány és az EU konfliktusa egy ponton túl kezelhetetlenné válik mind a két fél számára.
- Körösenyi András egy 2004-es tanulmányában úgy fogalmazott: *„Az elitista unióépítéssel és alkotmányozással szemben egy szélesebb demokratizálás csak nagyobb politikai mobilizáció következményeként mehet végbe; csak az utóbbi teremtheti meg az európai démoszt. Hogyan lehetséges ilyen páneurópai politikai mobilizáció? Az ilyen mozgósításra az egyik lehetőséget valamely váratlanul kialakuló nagy, európai léptékű politikai válság, konfliktus jelentheti; például külpolitikai, vagy belső, nem államok közti, hanem uniós szinten kialakuló „közpolitikai” konfliktus.”*⁶ A nagy európai léptékű válság adott, már csak az a kérdés, mit kezd vele az Európai Unió. Ha a válságkezelés az integráción belül feloldhatatlan államok közötti konfliktusokba fut ki, akkor aligha van esély a pozitív forgatókönyvre. Ha viszont az európai országok az Unión belül tudják tartani és kezelni az ellentéteiket és a válságot, akkor az integráció ebből a krízisből is megerősödve kerülhet ki.

6 Körösenyi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. In: Politikatudományi Szemle 2004/3. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2004_3szam/2004_3_korosenyi.pdf

Demokráciadeficit: mítosz és valóság

A demokráciadeficit (vagy a közbeszédben elterjedtebb elnevezéssel: demokratikus deficit) fogalmának nincs egységes meghatározása. Különbőféle megközelítések léteznek, ebből az alábbiakban hármat emelünk ki. Az első a fogalom hagyományos értelmezését jelenti, amely voltaképpen az Európai Unió intézményrendszerének kritikáját adja. A második a demokratikus deficit uniós szinten történő értelmezésének elvetését eredményező megközelítés, amelyből kiindulva politikaelméleti szemszögből sokkal inkább a képviselő problémáiról beszélhetünk, és nem demokratikus hiányosságokról. Végül pedig a harmadik felfogás az Európai Uniót olyan sajátos szupranacionális képződményként írja le, amelynek vonatkozásában értelmezhetetlen a demokratikus deficit fogalma.

A demokratikus deficit, mint az uniós intézményrendszer problémája

Ahogy korábbi tanulmányunkban⁷ már utaltunk rá, az európai integrációs folyamat kezdete óta kritika tárgya, hogy a közös intézményrendszer nem kellően demokratikus, ebből következően a döntéseknek gyenge a legitimációja. A leggyakoribb értelmezés szerint az EU intézményrendszerében – elsősorban az Európai Parlament (EP) szerepének növelésével – az állampolgári részvétel és kontroll kiterjesztésére, a felelősség és az átláthatóság elvének erősebb érvényesítésére, valamint a bürokrácia ellenőrzésének megszigorítására lenne szükség.

Ez a felfogás annak ellenére is érvényben maradt, hogy az utóbbi évben az EP hatásköre lényegesen bővült. Az Európai Bizottságot és az Európai Tanácsot tekintve ugyanis továbbra is elválnak a döntéshozatal és az ahhoz szükséges felhatalmazás megszerzésének a szintje. Míg az integrációs folyamattal kapcsolatos tárgyalások és a döntéshozatal összeurópai szinten zajlanak, addig a folyamatot leginkább alakító kormányok a nemzetállami szinten szerzik legitimációjukat. Sőt, a döntésekről szóló vitákat a nemzeti parlamentekben folytatják le, pártpolitikai alapon. Ezek a viták pedig szükségképpen szimbolikusak, és a valóságban sokszor nem is Európáról szólnak.⁸

Ebben az értelmezésben a demokratikus deficit fogalma arra is utal, hogy az Európai Unió intézményei a felhatalmazás problémáján túl, nem rendelkeznek olyan elszámolási kötelezettséggel sem, mint az egyes tagállamok nemzeti kormányai.

A legtöbb kritika mindebből kiindulva általában tehát arra vonatkozóan fogalmazódott meg, hogy az EU egyetlen közvetlenül választott szerve nem képes egyedül döntések meghozatalára. Az uniós szabályok kimunkálása az Európai Bizottság technokratáinak hatáskörébe tartozik, a legtöbb javaslat elfogadásához az Európai Parlamentnek együtt kell működnie a legfőbb döntéshozó szervként működő Európai Tanáccsal, amelynek tagjaira az európai polgárok uniós szinten nem

7 Nemzeti és/vagy európai identitás? Önazonossági kérdések és hatásuk az integráció jövőjére. Political Capital Institute-Friedrich Ebert Stiftung, 2013 április.

8 Lippert, B.; Schwarzer, D. (2011). Die EU zwischen Zerfall und Selbstbehauptung: Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten. in: Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik. (Hg. Bendiek, A.; Lippert, B.; Schwarzer, D.) SWP-Studien 2011/S. 135. oldal. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swd_ks.pdf

bírnak direkt ráhatással. Lényegében így határozza meg a demokráciadeficit fogalmát maga az uniós intézményrendszer is.⁹

A 2009-ben életbe lépett lisszaboni szerződés számos intézményi reformot fogantatosított az EU-n belül, amelyeknek a célja az ilyen módon értelmezett demokratikus hiányosságok korrigálása volt. Az egyezmény bővítette az Európai Parlament jogkörét az Európai Tanáccsal szemben, valamint nyilvánossá tette az addig jobbra zárt ajtók mögött üléselő ET csúcstalálkozóit, és bevezette az európai polgári kezdeményezést, ami lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy petíciók benyújtása útján maguk is kezdeményezhessék, és ez által beleszólhassanak az európai jogszabályalkotásába. Ezek az intézményi reformok azonban a demokratikus deficitok hagyományos értelmezésének szempontjából nem látszanak elégségesnek. A jelenlegi gazdasági-pénzügyi válság – ahogy a fent idézett korábbi tanulmányunkban ugyancsak említettük – működési válsághoz vezetett, és az az érzet alakult ki, hogy hiányzik az az egységes európai legitímációs és döntési alap, amelynek mentén (viszonylag) világosan, az európai polgárok számára is átláthatóan, kezelni lehetne a felmerült problémákat. A lentebb olvasható adatok pedig egyértelműen arra utalnak: az európai polgári kezdeményezés nem hozza lázba az Unió polgárait.

A helyzet orvoslására alapvetően három elképzelés alakult ki mára:

- 1. Magas jogi és politikai kockázatokkal járó átfogó intézményes reform** – egy európai konvent összehívásával új EU-szerződés alkotása, vagy az eddigi szerződések átfogó módosítása. A folyamat végén a szerződést minden tagállamnak ratifikálnia kell, ami sok esetben népszavazással jár. E hosszú és bizonytalan kimenetű folyamat a jelen helyzetben egyik szereplő számára sem tűnik járható útnak.
- 2. Apróbb, pragmatikus változtatások**, amelyek még nem érik el azt a szintet, amelyhez a szerződések átfogó revíziójára lenne szükség. Néhány tagállamban (pl. Írországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban) azonban a részleges szerződésmódosításhoz is népszavazás lehet szükséges, így ezzel a megoldással is csak korlátozottan lehet élni. Vannak ugyanakkor olyan kezdeményezések, melyek „politikussabb” irányból szeretnék megreformálni az Európai unió működését: például az a 2014-ben vizsgáló, az uniós választásokat a tagállami parlamenti választások logikájához közelítő rendszer, melynek értelmében az EP-választási kampányban versengő frakciók megnevezik saját jelöltjüket a bizottság elnöki posztjára.
- 3. Differenciált integráció** – mivel ez jár a legkevesebb ellenállással, az utóbbi években ebbe az irányba mozdult el az intézményes reformokat célzó együttműködés. Több változata, elnevezése létezik: á la carte Európa, többsebességes Európa, változó geometriák. Ez a megoldás lehetővé teszi az integrációt a haladni kívánó tagállamok számára abban az esetben is, ha nem minden tagállam kíván benne részt venni. A differenciált integráció megvalósítására sok eszköz áll rendelkezésre: az EU-szerződés megerősített együttműködésről szóló szabálya, a kormányközi koordináció az EU-szervezetének felhasználásával, nemzetközi jogi együttműködés az EU-n kívül.

⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm

A demokratikus deficit, mint mítosz

A fentiekkel szemben léteznek olyan értelmezések is, amelyek vitatják a demokratikus deficit fogalomhasználatának helyénvalóságát az Európai Uniót illetően, azt voltaképpen mítosznak tartják és elvetik. A demokráciadeficit tézisének elutasítók a Tanács túlsúlyát úgy értelmezik, hogy a demokratikus kontroll nemzetállami szinten működik, hiszen a tagok a demokratikusan megválasztott nemzetállami kormányok miniszterelnökei, illetve miniszterei.

Andrew Moravcsik szerint például az Európai Uniót igenis tekinthetjük legitim, demokratikus szereplőnek, ha nem egy idealizált parlamentáris vagy közvetlen népszavazásokon alapuló demokráciához, hanem a mai posztindusztriális korban, a gyakorlatban működő képviseleti demokráciákhoz hasonlítjuk.¹⁰

Ez a felfogás azt hangsúlyozza, hogy az uniós intézmények működése és jogköre szigorúan körülhatárolt fékekkel és ellensúlyokkal, az EU tehát, mint szuperállam nem létezik. Ezt bizonyítják a rövid idejű képviselői mandátumok, a minősített többségi szavazás, a költségvetési korlátozás és a hatalmi ágak sajátos, de következetes szétválasztása is. Ebben az értelmezésben gyakran emlegetett „Brüsszel távolsága a polgároktól” sem elsősorban az uniós intézmények felépítéséből, hanem azok funkciójából adódik. Az EU intézményei ugyanis elsősorban egy sor olyan természetű intézkedést látnak el az árfolyamkezeléstől kezdve, az ítélezésen keresztül, a gazdasági diplomáciáig, amelyek a tagállamokon belül sincsenek az állampolgárok belátására bízva, esetleg referendumra bocsátva.

Mindeztükre Moravcsik azt javasolja, az Európai Unió jelenlegi intézményes berendezkedésére nem úgy érdemes tekinteni, mint ami feltétlenül rontja demokrácia mai formájában működő képviselet minőségét. Ebből a megközelítésből kiindulva a demokratikus deficit fogalma tehát már inkább a képviselet problémáival hozható összefüggésbe. Míg ugyanis a demokrácia legelterjedtebb felfogása nagy hangsúlyt fektet a közvetlen demokratikus elemekre – például, mint láttuk, a petíciókra, azaz az állampolgári részvétel megteremtésének lehetőségére – is, addig utóbbi elképzelés nem a részvételt tartja a legfontosabbnak, hanem a képviselet működését.

Mindez olyan demokráciaértelmezésből indul ki, amelyben a demokrácia – a szó eredeti jelentésének megfelelően – a közvetlen állampolgári részvételt jelenti elsősorban, a képviselet pedig egy ezzel sok tekintetben ellentétes elvet. Eszerint a demokrácia és a képviselet elveinek szimmetrikus kombinációja nem létezik. A képviseleti demokrácia nem a demokrácia egy altípusa, nem a közvetlen demokrácia átértelmezése, amire nagy lélekszámú államokban van szükség, hanem ellenkezőleg: elsősorban képviseleti rendszer, és csak másodsorban tekinthető demokratikusnak. Minél demokratikusabb egy berendezkedés, annál többet veszít képviseleti jellegéből.¹¹

10 Moravcsik, A. (2002). „In Defense of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union.” JCMS. Accessed online 09 May 2013 from <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>

11 Körösnéyi András: Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2005.

A képviseleti rendszerek különböző formáinak¹² (klasszikus parlamentarizmus, pártelvű demokrácia, tömeg-, populista- vagy vezérdemokrácia) persze eltérő jellemzői vannak. Így például a jelenlegi tömegdemokráciákban (Körösényi András elnevezése szerint vezérdemokráciákban) érvényesülő képviseletnek egyik sajátossága az, hogy a főszereplői nem a pártok, hanem a politikai személyiségek, a vezetők. Ha ebből indulunk ki, akkor könnyen juthatunk az Európai Unió problémái kapcsán arra a következtetésre, hogy nem annyira a részvétel, az európai állampolgárok döntésekbe való nagyobb bevonása hiányzik, hanem a *leadership*: a vezető személyiségek, a politikusok, akikkel azonosítani lehetne az Európai Uniót, és akik – minden erőfeszítés, például az Európai Tanács elnöki tisztségének létrehozása ellenére – még mindig hiányoznak az európai közéletből.

A demokratikus deficit, mint irreleváns probléma

Az előző két megközelítés így vagy úgy, de végső soron a tagállamok szintjén is értelmezhető demokratikus követelményeket alapul véve foglalkozott a demokratikus deficit kérdésével. Vannak azonban olyan felfogások is, amelyek szerint viszont, az EU-t nem a tagállamokhoz kell hasonlítani, mivel az Unió egy sajátos képződmény, ezért annak demokratikussága is csak sajátos kritériumok alapján értékelhető.

Így például Cheneval és Schimmelfenning¹³ abból az alapvetésből indul ki, hogy az EU-t „demoikráciaként”, azaz számos demokratikus állam (*demoi*) közösségeként határozza meg. Mint olyan, a demoikrácia alapelvei nem egyeznek a konvencionális demokratikus alapelvekkel (mint például az emberi jogok, az általános választójog vagy a hatalmi ágak szétválasztásának biztosítása), ugyanis ezek a nemzeti, tagállami szinten már érvényesülnek.

A demoikrácia alapelvei ezzel szemben önálló, az uniós szerződésekben lefektetett egyezmények szerinti eljárások sorát jelentik, mint például a szuverén tagállamok és polgáraik közösségbe való be- és kilépését, illetve a közösségi szintű törvényalkotás és az igazságszolgáltatás szabályozását. Így bár az EU-n belül e kritériumok alapján is számos egyenlőtlenség azonosítható, Cheneval és Schimmelfenning szerint e hiányosságok jelentős része nem az EU demokratikus deficitjéből fakadnak, hanem a tagállamok különböző típusú politikai berendezkedéséből. Példaként említhető itt a tagállamok polgárainak egyenlőtlen mértékű bevonása a közösségi törvények ratifikálásába, a nemzetiségi kisebbségek számára kialakított különbözőféle státuszformák, illetve a nemzeti parlamentek és alkotmánybíróságok egyenlőtlen részvétele az uniós politika és jog formálásában.

Ebben az értelmezésben tehát értelmezhetetlen a demokratikus deficit fogalma uniós szinten, az alapfeltételezés pedig az, hogy a demokratikus követelmények tagállami szinten már érvényesülnek, hiszen csak így válhatott egy ország a közösség részévé.

Kérdés persze, hogy mi történik akkor, ha egy a demokratikus alapkövetelményeknek korábban megfelelő tagállamban visszalépés történik, például a hatalmi ágak szétválasztása vagy az alapvető alkotmányos normák terén. Milyen hatása van mindennek az Európai Uniónak?

¹² Ld. ezekről: Bernard Manin: *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press. 1996. <http://www.petfacom.ufjf.br/wordpress/arquivos/artigos/MANIN-ThePrinciplesOfRepresentativeGovernment.pdf>

¹³ Cheneval, F. & Schimmelfenning, F. (2012). „The Case for Democracy in the European Union.” <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/activities/enl/documents/ChenevalSchimmelfennig2012.pdf>

Milyen eszközei vannak egy ilyen helyzetben az uniós intézményeknek? Hogy ezek a kérdések mennyire nehezen megválaszolhatók, azt jól mutatja az Európai Unió és a magyar kormány jelenlegi konfliktusa, amiről lentebb részletesen is lesz szó.

Következtetések: van vagy nincs demokráciadeficit?

Összességében a fenti megközelítések mindegyike tartalmaz megfontolandó elemeket. Nyilvánvaló, hogy az Európai Unió Európai Unió sajátos képződmény, amivel szemben nem alkalmazhatók az egyes nemzetállamok demokratikus berendezkedésével kapcsolatos követelmények. Éppen ezért jól látható az is, hogy az EU némileg bajban van és bizonytalannak érzi saját legitimitását például akkor, amikor egy tagállamával szemben az alapvető demokratikus normák betartását kell számon kérnie. Ugyanakkor nyilvánvaló az is, hogy az EU procedurális szempontból nem nevezhető merőben antidemokratikus szervezetnek, sőt, sok szempontból jól leképezi a mai képviseleti demokráciák intézményi logikáját, és nem igaz az sem, hogy nem viselnek a politikusi felelősséget.

A probléma leginkább az állampolgári percepcióban van: az európai polgárok valóban nagyon távolinak tartják és nem képesek átérezni az uniós politika mibenlétét – ezen a ponton pedig az intézményrendszer demokratikussága valóban szinte irrelevánssá válik. Az intézményrendszer helyett ugyanis a hangsúly azokon a kérdéseken van, amelyeket korábbi két tanulmányunkban vizsgáltunk, így az európai identitás és az európai politikai közösség, illetve kohézió ügyén.

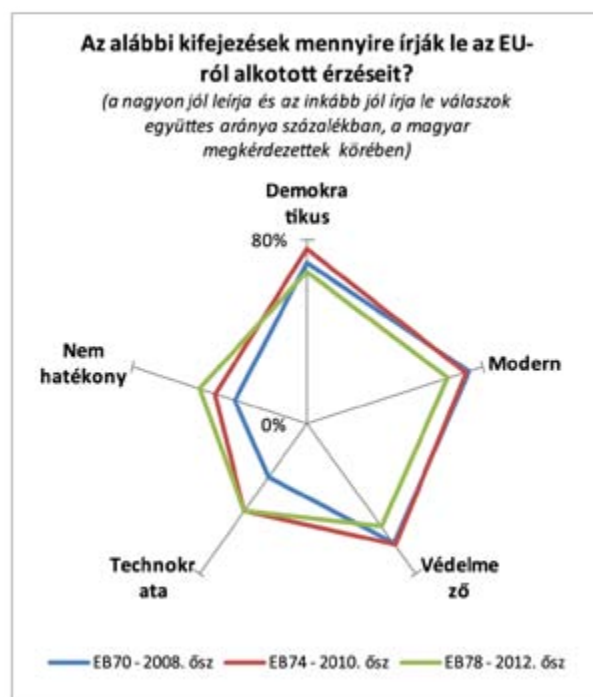
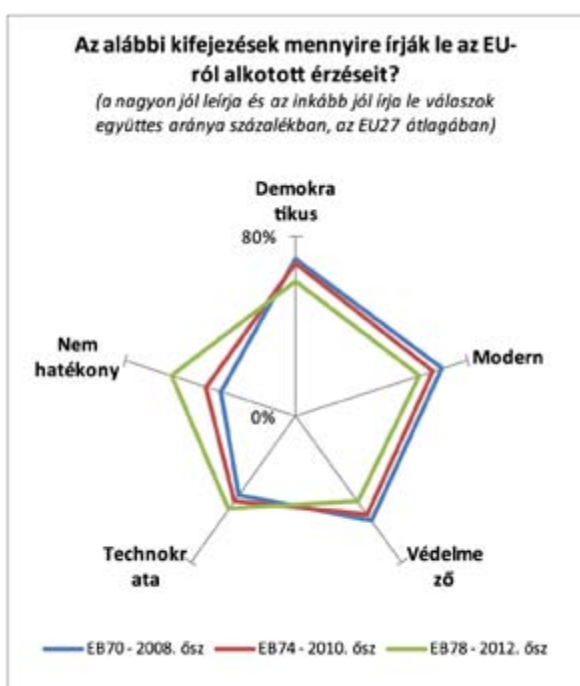
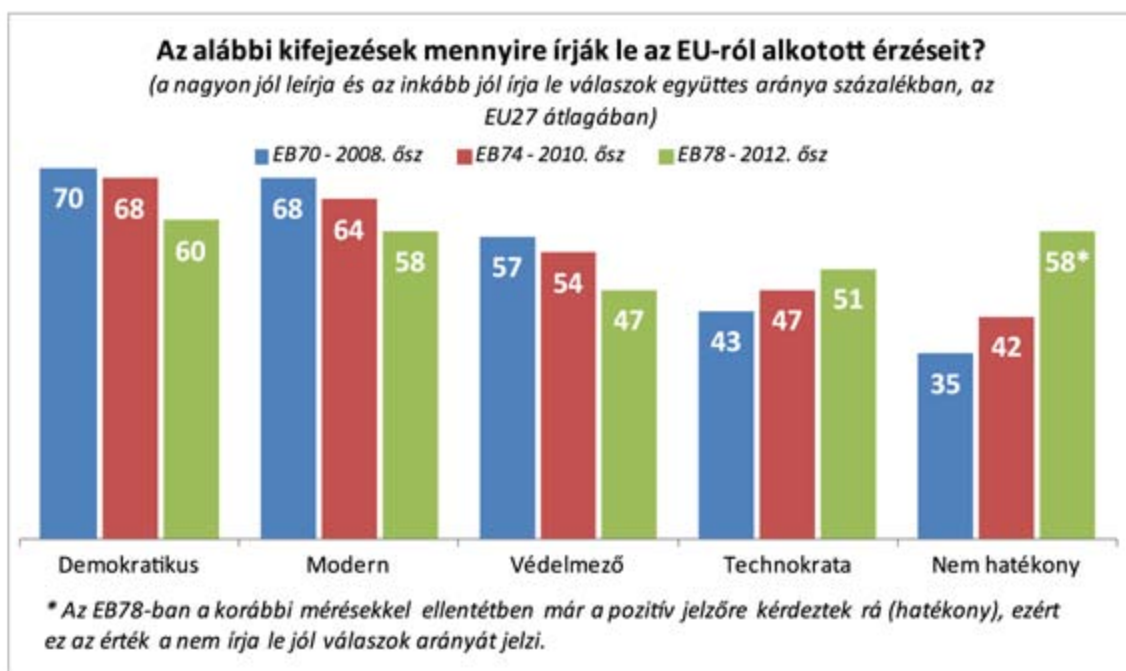
Körösényi András egy 2004-es tanulmányában úgy fogalmazott: *„Az elitista unióépítéssel és alkotmányozással szemben egy szélesebb demokratizálás csak nagyobb politikai mobilizáció következményeként mehet végbe; csak az utóbbi teremtheti meg az európai démoszt. Hogyan lehetséges ilyen páneurópai politikai mobilizáció? Az ilyen mozgósításra az egyik lehetőséget valamely váratlanul kialakuló nagy, európai léptékű politikai válság, konfliktus jelentheti; például külpolitikai, vagy belső, nem államok közti, hanem uniós szinten kialakuló „közpolitikai” konfliktus.”¹⁴* A nagy európai léptékű válság adott, már csak az a kérdés, mit kezd vele az Európai Unió. Ha a válságkezelés az integráción belül feloldhatatlan államok közötti konfliktusokba fut ki, akkor aligha van esély a pozitív forgatókönyvre. Ha viszont az európai országok az Unión belül tudják tartani és kezelni az ellentéteiket és a válságot, akkor az integráció ebből a krízisből is megerősödve kerülhet ki.

¹⁴ Körösényi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. In. Politikatudományi Szemle 2004/3. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2004_3szam/2004_3_korosenyi.pdf

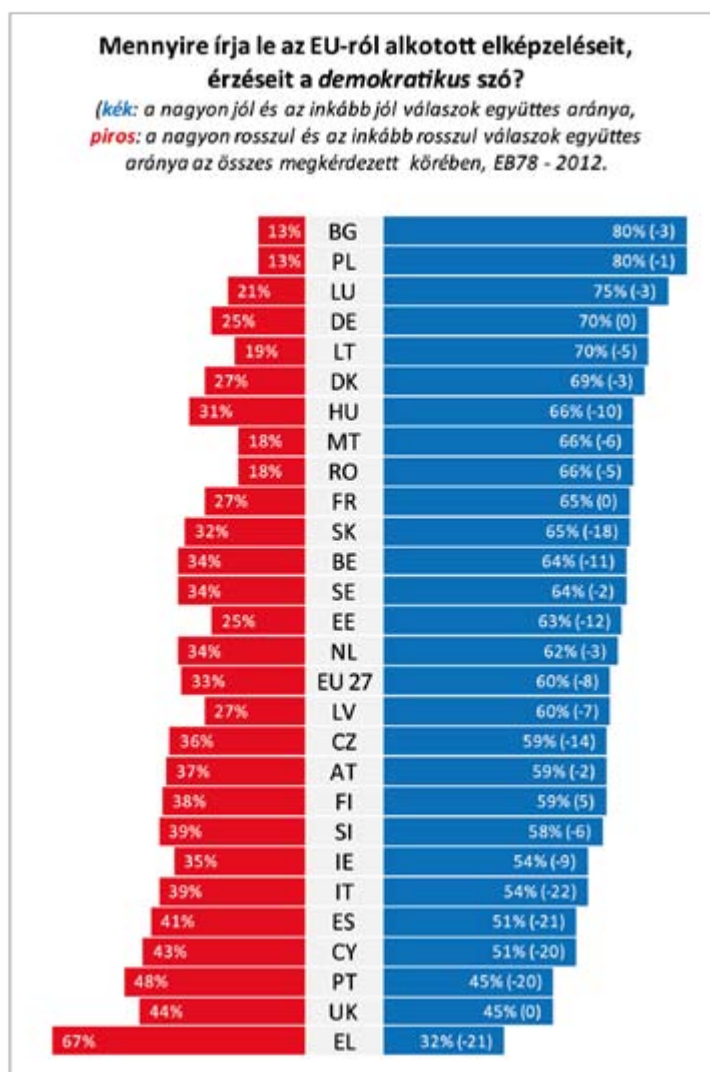
Demokráciadeficit az Unió állampolgárainak szemében

Az Unió demokratikus imázsa

Az uniós polgárok EU-ról alkotott elképzeléseit, érzéseit a 2008-as és 2012-es eredmények alapján is leginkább a „demokratikus”, a „modern” és a „technokrata” jelzők írják le. A megkérdezettek közel fele-fele arányban érzik az EU-t „védelmező”-nek, a többség szerint viszont a „hatékonyság” nem jellemző rá. Az elmúlt években egyértelműen látszik az a trend, hogy a pozitív vélemények gyakoriságai csökkennek, míg a negatív jelzőkéi nőnek. 2008 ősze óta az Európai Unió a polgárai szemében kevésbé demokratikus, modern és védelmező ugyanakkor növekvő mértékben technokrata és csökkenő mértékben hatékony politikai közösség.



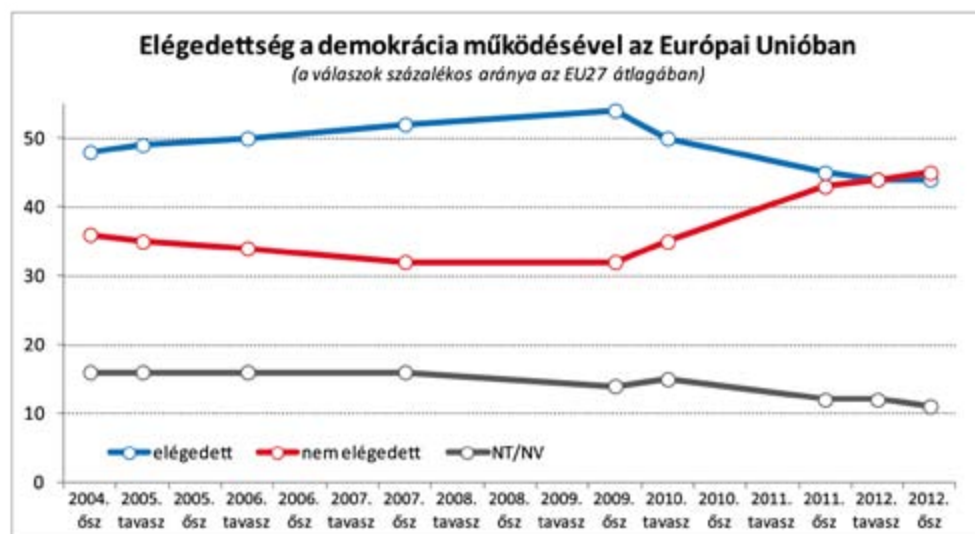
Fontos eredmény, hogy a pozitív jelzők közül mindhárom mérés során a demokratikus jelzőt társították a legtöbben az Unióhoz (2012 őszén az európaiak 60 százaléka), míg harmaduk ezzel ellenkező véleményen volt. A demokratikus imázs ugyanakkor látványosan megkopott az elmúlt években: 2010 őszén még 68, két évvel korábban pedig 70 százalék vélekedett úgy, hogy a demokratikus szó jól leírja az EU-t. A csökkenés szinte minden tagállamban érzékelhető. 2010-2012 között csupán Finnországban nőtt az egyetértők aránya, a többi országban stagnált vagy csökkent: öt esetben legalább 20 (!) százalékponttal – éppen azokban az országokban, amelyeket a válság kiemelten sújtott (Olaszország, Görögország, Spanyolország, Portugália és Ciprus). Közel ennyire drasztikus visszaesést regisztráltak Szlovákiában (-18) és Csehországban (-14) is. A hazánkban tapasztalt 10 százalékpontos csökkenés ellenére a magyaroknak az EU demokratikusságáról alkotott véleménye még így is kedvezőbb, mint az EU „átlagpolgárának”: a magyarok kétharmada tartja az EU-t alapvetően demokratikus intézménynek.



A változások azt eredményezték, hogy már vannak olyan tagállamok, amelyekben a lakosság relatív többsége szerint nem demokratikus az EU. Ezek Görögország (nem írja le jól: 67% / jól leírja: 32%) és Portugália (nem írja le jól: 48% / jól leírja: 45%), az Egyesült Királyságban pedig nagyon megosztott a társadalom a kérdésben (jól leírja: 45% / nem írja le jól: 44%).

Elégedettség a demokrácia működésével az Európai Unióban

A demokrácia működéséről az EU-ban meglehetősen megosztottan vélekednek a polgárok. A 2012. őszi kutatásban a megkérdezettek közel ugyanakkora arányban voltak elégedettek (44%), illetve elégedetlenek (45%). A 2004-es nagy bővítést követően egészen 2010 tavaszáig stabil többségben voltak a pozitív véleményt megfogalmazók. Az elégedettek/elégedetlenek között 2009 ősszel mért 22 százalékpontos különbség két és fél év alatt teljesen elfogyott, a legutóbbi kutatásban pedig már minimális többségbe kerültek az elégedetlenek.



Elégedettség a demokrácia működésével az Európai Unióban (az elégedett és a nem elégedett válaszok százalékos aránya az EU27 átlagában)

	2004. ősz	2005. tavasz	2006. tavasz	2007. ősz	2009. ősz	2010. tavasz	2011. ősz	2012. tavasz	2012. ősz
Elégedett	48	49	50	52	54	50	45	44	44
Nem elégedett	36	35	34	32	32	35	43	44	45

Az egyes tagállamokban kapott eredmények alapján a legkevésbé elégedettek a görögök (20%), a portugálok (23%), a britek (34%), a spanyolok (35%) és az olaszok (36%). A pozitív véleményt levők a legmagasabb arányban Dániában (65%), Lengyelországban (65%), Luxemburgban (64%), Bulgáriában (59%) és Lettországon (59%) vannak. Hazánkban a megkérdezettek fele (51%) nyilatkozott úgy, hogy elégedett az európai demokrácia működésével, míg 41% fejezett ki ezzel ellentétes véleményt.

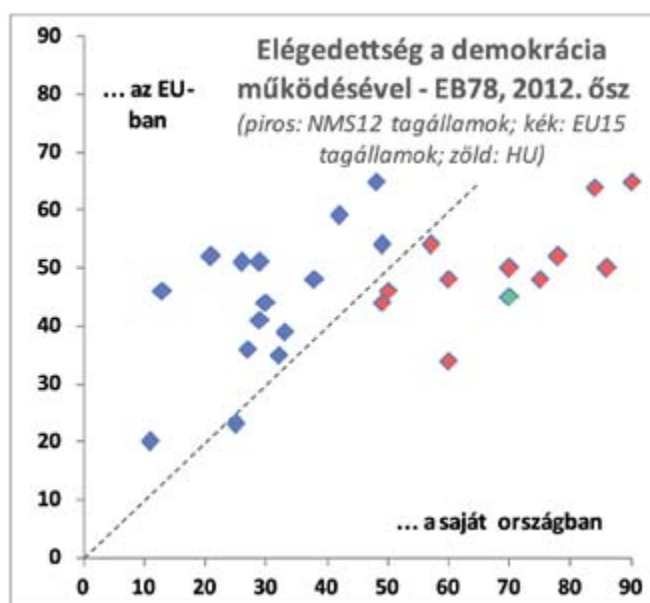
Az életkor és a legmagasabb iskolai végzettség jelentősen befolyásolja a demokrácia működésének megítélését. A fiatalok sokkal inkább elégedettek, a 15-24 éves korosztály 52 százaléka vélekedett így. Az életkor előrehaladtával csökken a pozitív véleményt megfogalmazók aránya, melynek értéke az 55 évnél idősebbek között mindössze 41%. Hasonlóan éles eltérés figyelhető meg az oktatásban eltöltött évek száma alapján képzett csoportokban is. Azok körében, akik 16 éves

koruk előtt befejezték tanulmányaikat, minden harmadik (32%) elégedett, míg az oktatásból 20 éves koruk után kikerülők (tipikusan a felsőfokú végzettségűek) között minden második (51%).¹⁵

Érdemi együttjárás van a „A véleményem/szavazatom számít az EU-ban” kijelentéssel való egyetértés és az EU demokratikusságának megítélése között. Azok között, akik úgy látják, hogy a véleményüket nem veszik figyelembe Brüsszelben, csupán minden harmadik elégedett a demokrácia működésével. Azok körében viszont, akik szerint a szavazatuk számít, lényegesen nagyobb arányban (70%) találunk elégedetteket.¹⁶

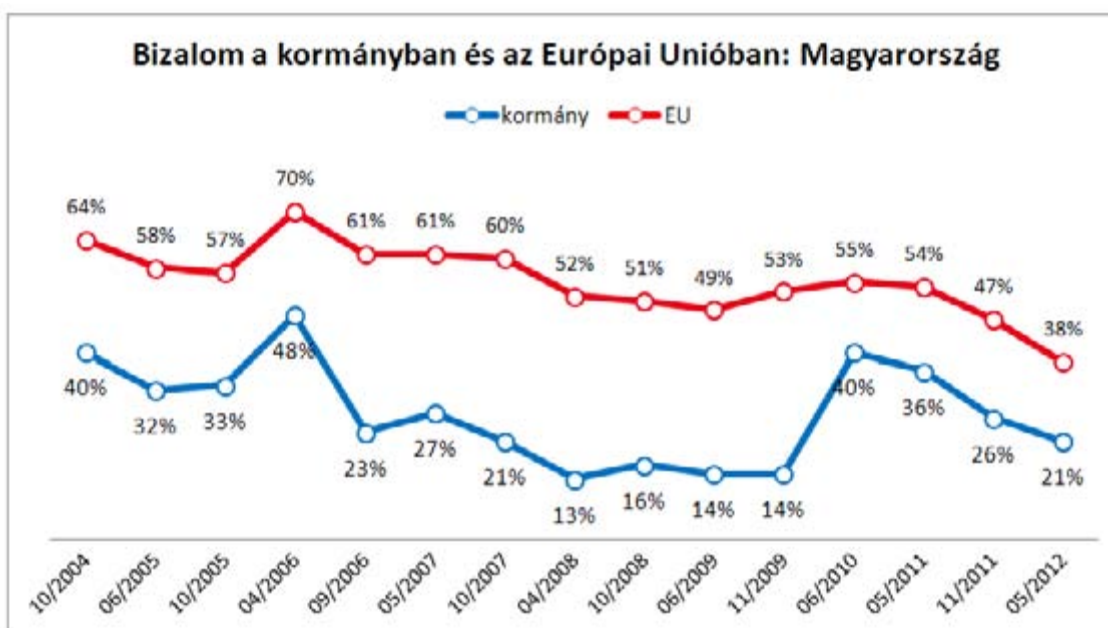
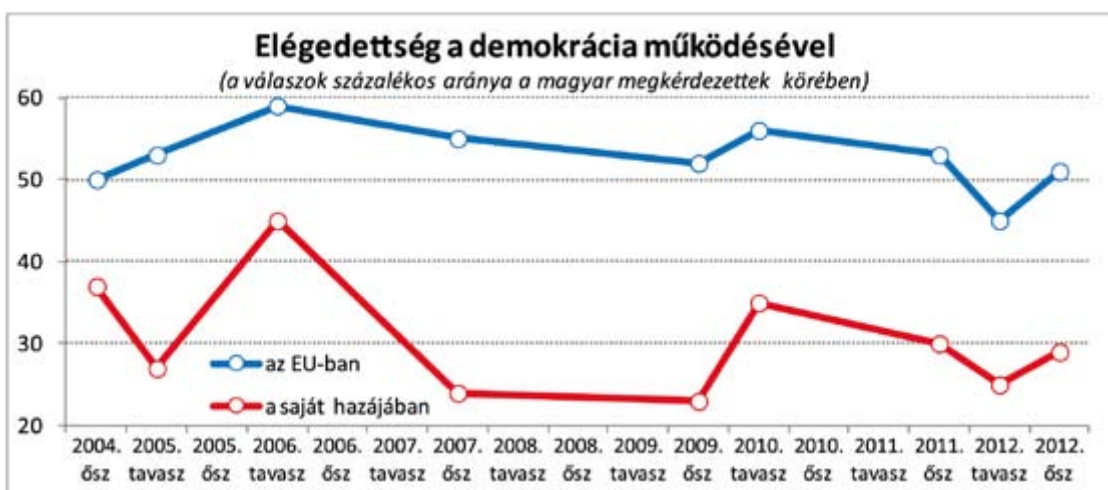
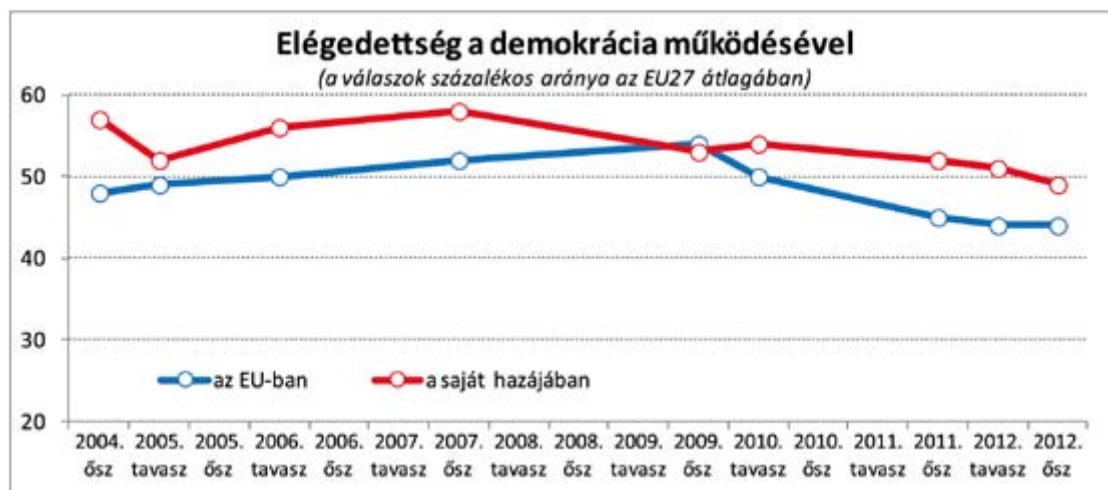
	Elégedettség a demokrácia működésével a hazájában		Elégedettség a demokrácia működésével az EU-ban	
	elégedett	nem elégedett	elégedett	nem elégedett
A véleményem / szavazatom számít az EU-ban – EGYETÉRT	71%	28%	70%	24%
A véleményem / szavazatom számít az EU-ban – NEM ÉRT EGYET	38%	61%	33%	57%

Amennyiben a fenti adatokat összevetjük azzal, hogy a polgárok miként vélekednek a saját országuk demokratikus működéséről, markáns eltérés figyelhető meg a régi és az új tagállamok között. Míg az előbbieken döntően elégedettebbek az emberek a hazájuk demokratikusságával, addig a 2004 óta csatlakozott 12 tagállam mindegyikében jobbnak ítélik meg az EU-t. Az EU egészét tekintve pedig feltűnő tendencia, hogy a tagállamok észlelt demokratizmusa az elmúlt években haladta meg az Unió észlelt demokratizmusát (!). Ez azonban elsősorban a régi tagállamok eredménye miatt van így. Magyarországon az új tagállamok többségére jellemző módon (ahol az EU egyfajta „demokráciapótlék” szerepét is játssza) még mindig jóval demokratikusabbnak ítélik meg az EU, mint az ország működését.



¹⁵ Standard Eurobarometer 78 – Public Opinion in the EU (2012. ősz). 54-56. oldal. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf

¹⁶ Ugyanott, 56. oldal



Az Európai Uniót kifejező értékek

A nagy visszhangot kiváltott Tavares-jelentés szerint veszélybe kerültek hazánkban a második cikkelyben megfogalmazott alapértékek¹⁷. A 2012. tavaszi Eurobarometer kutatás szerint az EU polgárai számára a három érték, amely a legjobban jelképezi az Európai Uniót a béke, a demokrácia és az emberi jogok. A második cikkelyben megfogalmazott értékeket lényegében lefedő kérdésben a vallást, a toleranciát, az egyenlőséget és a személyes szabadságjogokat kevés ember választotta jelképes értéknek.

A felsorolt értékek említettsége a magyar válaszadók körében alig tér el az EU27 átlagától. A hazai megkérdezettek szerint kevésbé jelképezi az EU-t a demokrácia (-4%), az emberi jogok (-3%) és a tolerancia (-3%), ugyanakkor a személyes szabadságjogok vonatkozásában 3 százalékponttal magasabb az említettség.

Táblázat: A következő értékek közül melyik az a három, amelyik a legjobban jelképezi az Európai Uniót? (a felsorolt értékek említettségi sorrendje, zárójelben az említések aránya, EB77, 2012 tavasz)

EU27 átlag	magyar megkérdezettek
1. béke (39%)	béke (38%)
2. demokrácia (37%)	demokrácia (33%)
3. emberi jogok (35%)	emberi jogok (32%)
4. jogállam (23%)	jogállam (23%)
5. más kultúrák tisztelete (17%)	más kultúrák tisztelete (17%)
6. szolidaritás, mások segítése (16%)	az emberi élet tisztelete (16%)
7. az emberi élet tisztelete (15%)	személyes szabadságjogok (15%)
8. személyes szabadságjogok (12%)	szolidaritás, mások segítése (14%)
9. egyenlőség (12%)	egyenlőség (12%)
10. tolerancia (10%)	tolerancia (7%)
11. személyes fejlődés, kibontakozás (4%)	személyes fejlődés, kibontakozás (7%)
12. vallás (3%)	vallás (6%)

Amennyiben arra vagyunk kíváncsiak, hogy a fenti értékek közül melyik három jelenti a legtöbbet az embereknek személyesen, akkor jelentősen eltolódnak a hangsúlyok és a magyar válaszok is nagyobb mértékben mutatnak eltérést az EU átlagától. A Magyarországgal szemben megfogalmazott kritikák tükrében különösen érdekes, hogy a magyar válaszadók számára kevésbé fontosak az emberi jogok (-8%), illetve a jogállam (-7%). Az egyénhez köthető értékek esetében pedig az átlagnál nagyobb a hazai említés aránya: személyes szabadságjogok (+5%), személyes fejlődés, kibontakozás (+9%).

¹⁷ <http://www.greens-efa.eu/there-is-no-homeland-where-there-are-no-rights-9784.html>

Táblázat: Melyik az a három érték, amely Önnek a legtöbbet jelent? (a felsorolt értékek említettségi sorrendje, zárójelben az említések aránya, EB77, 2012 tavasz)

EU27 átlag	magyar megkérdezettek
1. az emberi élet tisztelete (43%)	az emberi élet tisztelete (49%)
2. emberi jogok (43%)	béke (42%)
3. béke (40%)	emberi jogok (35%)
4. demokrácia (28%)	személyes szabadságjogok (28%)
5. személyes szabadságjogok (23%)	demokrácia (27%)
6. jogállam (21%)	egyenlőség (21%)
7. egyenlőség (20%)	személyes fejlődés, kibontakozás (20%)
8. szolidaritás, mások segítése (15%)	jogállam (14%)
9. tolerancia (15%)	szolidaritás, mások segítése (14%)
10. személyes fejlődés, kibontakozás (11%)	tolerancia (10%)
11. más kultúrák tisztelete (9%)	vallás (6%)
12. vallás (5%)	más kultúrák tisztelete (4%)

Vélemények az Európai Polgári Kezdeményezésről

Az európai polgári kezdeményezés (a továbbiakban EPK) jogalkotási javaslat előterjesztésére kéri az Európai Bizottságot olyan ügyekben, amelyekkel kapcsolatban az Unió hatáskörébe tartozik a jogszabályok alkotása. Az EPK-t a 27 uniós tagország közül legalább 7-ből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia. Az EPK-ra vonatkozó szabályokat és eljárásokat egy uniós rendelet rögzíti, amelyet az Európai Parlament és a Tanács 2011 februárjában fogadott el¹⁸.

Az Európai Bizottság EPK aloldalának adatai szerint eddig még nincs lezárult kezdeményezés, jelenleg a folyamatban lévő 14 mindegyike az aláírásgyűjtés fázisában van. Potenciálisan az első sikeres EPK a „Right2Water” (vízhez való jog) elnevezésű kezdeményezés lehet. A szervezők ugyanis már bejelentették, hogy elérték az egymillió küszöböt, de még nem nyújtották be a kezdeményezést az Európai Bizottsághoz, hanem folytatják az aláírásgyűjtést¹⁹.

A 2012. őszi Standard Eurobarometer kutatásban (EB78) résztvevőket megkérdezték arról, hogy mennyire tartják valószínűnek azt, hogy élne az EPK adta lehetőséggel. Az EU egészét tekintve minden ötödik (21%) válaszadó nyilatkozott úgy, hogy valószínűleg használná a kezdeményezést. Ugyanakkor bő kétharmaduk (69%) egyáltalán nem, vagy inkább nem tartotta valószínűnek. Arányuk a 2010. tavaszi kutatáshoz képest 5 százalékponttal emelkedett, ami az EPK iránti érdeklődés csökkenését jelzi.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_hu.htm

A magyar megkérdezettek körében az egyik legalacsonyabb az EPK adta lehetőséggel valószínűleg élők aránya, mindössze 16 százalék. Hazánkhoz hasonló arányokat mértek még Bulgáriában (16%) és Németországban (15%). Az EU átlagánál lényegesen nagyobb a kezdeményezéssel vélhetően élők aránya Cipruson (43%), Lettországon (40%), illetve Görögországban (36%). Az EPK-t nagyobb arányban használnák a fiatalok (a 15-24 évesek 28 százaléka nyilatkozott így) és a felsőfokú végzettséggel rendelkezők (26%).

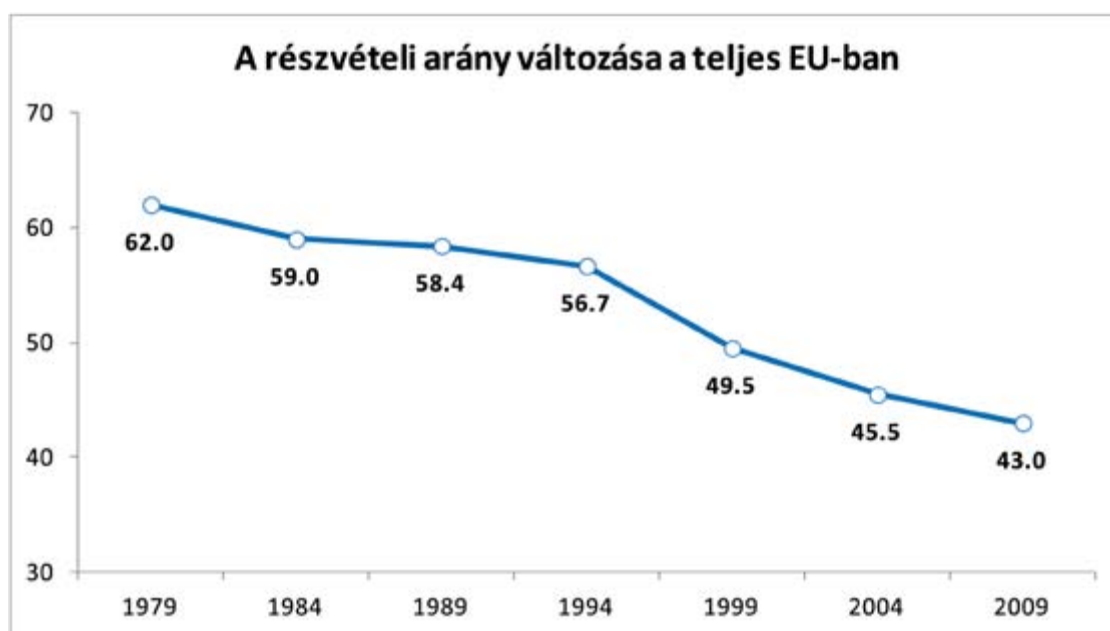
Függetlenül attól, hogy a megkérdezettek milyen választ adtak a fenti kérdésre, arra is kíváncsiak voltak a kutatók, hogy az emberek elsősorban melyik területen élnének az EPK adta lehetőséggel. Az elhúzódó gazdasági válság hatásaként magas szinten ragadt a munkanélküliség, ezért nem véletlen, hogy a legtöbbször említett terület a foglalkoztatottság volt (38%). Ezt követte az oktatás (24%), a nyugdíjak (22%), valamint az európai polgárok alapvető jogai (22%). Csupán öt tagállamban nem a foglalkoztatottság volt a leggyakrabban választott terület: Svédországban, Dániában és Finnországban a környezet, míg Ausztriában és Németországban az alapvető jogok szerepeltek az első helyen.

Csökkenő részvételi trendek és az unióellenes pártok előretörése az EP-választásokon

Monoton csökkenő részvétel

Közhely, hogy az európai parlamenti választások során nem az európai ügyekről döntenek a választók, hanem leginkább az aktuális kormány teljesítményéről mondanak ítéletet. Ha azonban kizárólag a kormánykritika készítené voksolásra az európai választópolgárokat, a részvételi arány aligha mutatna monoton csökkenő tendenciát 30 év hét EP-választásán. Mivel az EU polgárai 1979 óta minden ötödik évben járultak az urnákhoz, a tagállamokban viszont jellemzően négyéves ciklusok váltják egymást, minden egyes EP-választás más időpontban metszi ketté a nemzeti parlamenti ciklusokat. A ciklikusságot a számos tagállamban nem ritka előrehozott választások is megtörhetik. Ritkán, de az is előfordul, hogy az országgyűlési választásokat egy időben tartják az EP-választással, ami viszont nyilvánvalóan magasabb részvételt eredményez abban a konkrét országban.

Mivel ciklusról ciklusra egyre több tagállamban bonyolították le az EP-választásokat, minden alkalommal akadt néhány ország, ahol vagy az erős protesthangulat vagy más választással való egybeesés miatt mentek el magasabb arányban szavazni, de ezek csak kis mértékben húzták felfelé az összuniós részvételi arányt.



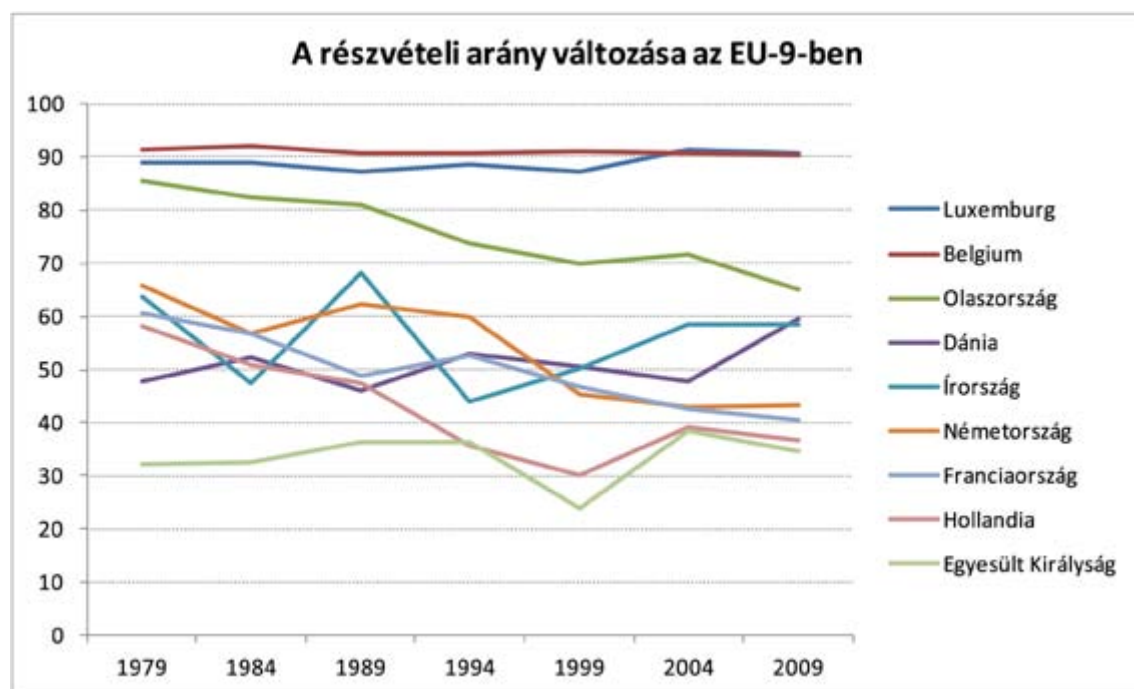
Forrás: az Európai Parlament honlapja

A legalapvetőbb adat, a teljes EU-ra vonatkozó részvételi arány változása már önmagában világossá teszi, hogy az európai parlamenti választás tétjét jóval kevésbé érzik át az európai polgárok. Az Unió erőfeszítései ellenére (mint említettük: a lisszaboni szerződéssel mind az Európai Parlament, mind a nemzeti parlamentek szerepe erősödött²⁰) a közvélemény inkább elfordulni látszik az európai közösségi ügyektől. A Standard Eurobarometer felmérései szerint az EU-ban bízók aránya egészen

²⁰ Milyen változásokat hozott a Lisszaboni Szerződés a döntéshozatalban?, EU-vonal: <http://www.euvonal.hu/index.php?op=alkotmany&id=27>

2009 őszéig meghaladta a bizalmatlanok arányát, 2010 tavaszára viszont ez megfordult: 47-42 arányban a távolságtartó attitűd kerekedett felül. 2012 tavaszára 31%-ra esett az Unióban bízók hányada, míg a bizalmatlanoké elérte a 60%-ot. A hároméves negatív trend ugyan megtört a tavalyi év őszére, de továbbra is az EU-val nem szimpatizálók vannak jelentős, 57-33-as többségben.²¹

Az EP-választásokon való részvétel monoton csökkenő trendje talán indokolható lenne az újabb és újabb tagállamok felvételével, valójában annak a kilenc országnak a többségében is szignifikánsan egyre kevesebben szavaznak, amelyek már 1979-ben, az első EP-választáson is részt vettek.



Forrás: az Európai Parlament honlapja, PC-gyűjtés

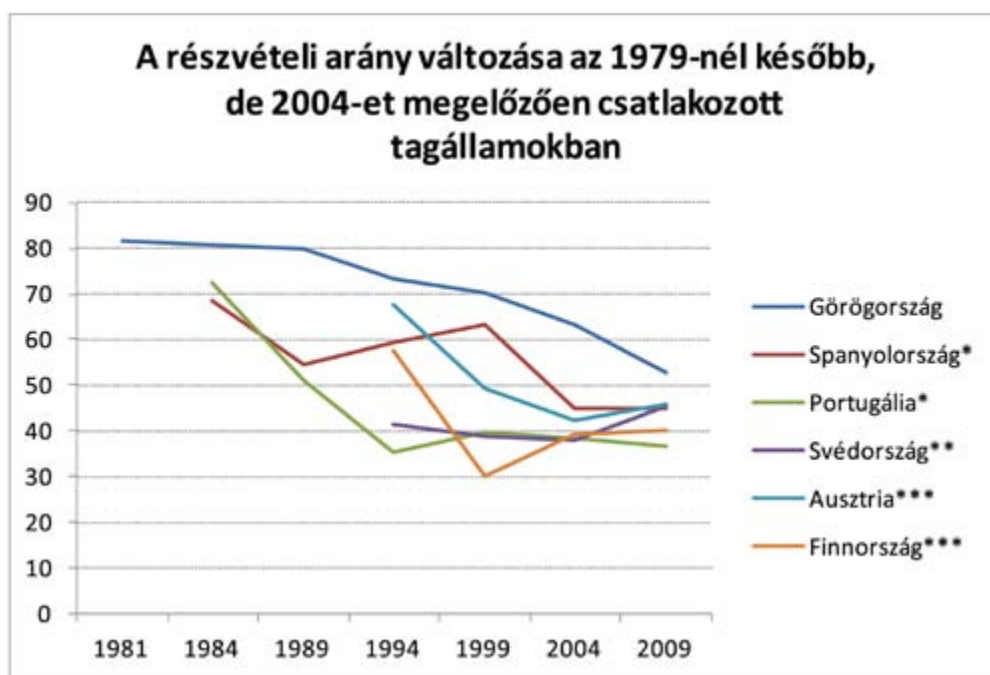
A leglátványosabb részvételcsökkenést Olaszország produkálta: a 2004-es minimális korrekciót leszámítva monoton csökkenő tendenciát mutatva 85-ről 65 százalékra esett vissza harminc év alatt – de még így is az egyik legaktívabb országot tisztelhetjük benne. Az EU két kiemelkedően fontos alapító tagállama az utóbbi három választás során már szinte azonos részvételi arányt produkált, de az idáig vezető út eltérően alakult: Franciaország mindig az uniós átlagot alulmúló mértékben tudta csak mozgósítani szavazóit, míg Németország az első évtizedekben többnyire felfelé húzta az összeurópai értéket, és az újraegyesítés eufóriájának hatása is csak 1994-ig tartott ki.

A hollandiai részvétel öt választáson keresztül zuhant, hogy aztán a 21. században valamelyest korrigáljon, de így is csak hajszálnyival előzi meg a hagyományosan legeuroszeptikusabb Egyesült Királyságot. Írország évtizedeken át az EU legfőbb győztesének tűnt, ez magyarázza leginkább, hogy rendre (de főleg az utóbbi két választás során) a magasabb részvételű országok között foglal helyet. Az 1989-es látványos kiugrás viszont nem ennek, hanem annak köszönhető, hogy az európai parlamenti választások egy napra estek az országgyűlési választással. A dán választók aktivitása nem változott érdemben, megbízhatóan hozzák az 50% körüli szintet, és

²¹ Standard Eurobarometer 78, Autumn 2012, 75. oldal: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf

egyetlen régi tagállamként 2009-ben még szignifikánsan javítottak is ezen az értéken. A belgiumi és a luxemburgi magas értékek megtévesztők: ebben a két országban a kötelező választás miatt alakul 90% körül a részvétel.

Az EU-hoz való csatlakozás számottekinthetően, így az EP-választáson való részvétel vonatkozásában is az újdonság erejével hat: az első EP-választás – Svédország kivételével – minden országban magasabb részvételt hozott az azt megelőző össz-uniós átlagnál.

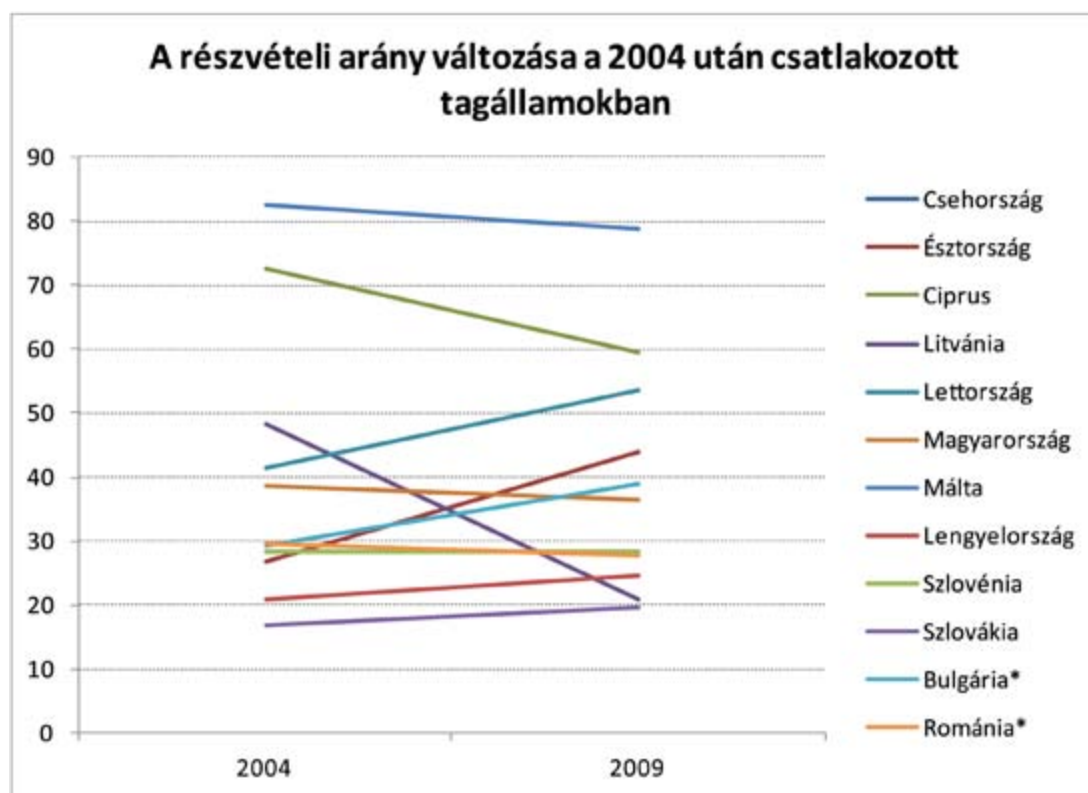


*Az 1984-hez sorolt adat 1987-es; **Az 1994-hez sorolt adat 1995-ös; *Az 1994-hez sorolt adat 1996-os (forrás: az Európai Parlament [honlapja](#), PC-gyűjtés)

Görögország kiugró lelkesedéssel fogadta a belépést, olyannyira, hogy a lassú csökkenés ellenére egészen 2004-ig a legmagasabb részvételű országok között foglalt helyet. Az 1986-ban belépő Spanyolország és Portugália egy évvel később választott EP-képviselőket, az 1984-es uniós értéknél 10-13 százalékponttal magasabb részvétel mellett. A lanyhuló érdeklődés mindkét tagállamnál szembeötlő, bár Spanyolországban az ezredforduló végéig még rendre 60% körül alakult a részvétel, utána viszont beállt 45%-ra.

A svédek különütassága és Európától való távolságtartása az EP-választásokon tanúsított részvételükön is jól látszik: a nemzeti parlamenti választásokon rendre 80%-ot meghaladó aktivitásnak alig a felét produkálja az ország az európai voksoláson, és érdemben ez nem is változott az évtizedek során (38-46% között szóródott).

Ausztriában és Finnországban az 1995-ös csatlakozást követő évben tartották meg az első EP-választásokat, előbbit jelentős, utóbbit kis mértékben az 1994-es átlagot meghaladó részvétel mellett. Az ezt követő választásokon egyik ország sem közelítette meg ezt a szintet, a részvétel fokozatosan behúzott az átlag felé.



*A 2004-hez sorolt adat 2007-es (forrás: az Európai Parlament [honlapja](#), PC-gyűjtés)

Az újonnan csatlakozott tagállamok a régiekhez képest valamivel kisebb arányban vesznek részt az EP-választásokon, de két alkalom ismeretében tendenciáról még nem beszélhetünk – legfeljebb Litvánia 2004-ről 2009-re való visszaesése szembeötlő, de ennek oka sem az európai elköteleződésben keresendő. Az elnökválasztást 2009. május 21-én tartották, s mivel 52%-os részvétel mellett Dalia Grybauskaitė elsőprő (69%-os) többséggel nyert, nem került sor második fordulóra – ami három héttel később, az uniós választásokkal esett volna egybe. A litvánok számára az EP-választásnál jóval nagyobb tétet bíró elnökválasztást követően kevés motiváció maradt újból az urnákhoz járulni, ezért zuhant a részvétel a június 7-ei EP-választáson 21%-ra. A 2004-es magas bázisértéket egyébként épp az magyarázza, hogy az akkori elnökválasztás első fordulójával egy időpontban tartották az EP-választást.

A 2004-eshez képest magas 2009-es lettországi értéket sem indokolja más, mint a tény, hogy az EP-választást egy napon tartották az önkormányzati választásokkal. Az észt felfutás mögött viszont más okok is meghúzódnak. Észtországot jóval kevésbé sújtotta a gazdasági válság, mint a legtöbb európai országot, s 2009-ben már küszöbön volt az eurózónához való csatlakozás, ami 2011. január elsején meg is valósult. Az EU iránt egyik legelkötelezettebb országgént tehát 2009-ben jelentősen megnőtt az EP-választáson való részvétel is, de még így is alig haladta meg az uniós átlagot. A választási kedvet kis mértékben az Észtországban 2007-ben bevezetett internetes szavazás lehetősége is erősíthette²².

22 Daniel BOCHSLER: Can Internet voting increase political participation? – Remote electronic voting and turnout in the Estonian 2007 parliamentary elections: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-PublicOpinion/Documents/bochsler-voteeui2010.pdf>

A legmeglepőbb magasságokat azonban Málta produkálja. Belgiummal és Luxemburggal ellentétben a szigetországban nem kötelező a választás, a kiugró eredményeket valószínűleg egyszerűen az magyarázza, hogy az ország alacsony lélekszámából (kb. 450 ezer fő) és a kétpólusú pártrendszerből adódóan a máltaiak valóban úgy tapasztalják, hogy minden szavazat számít²³. Ezt igazolja, hogy az országgyűlési választásokon is rendre hasonlóan magas részvételt produkálnak, a legutóbbi EP-választást alig egy évvel megelőző alkalommal például 93% járult az urnákhoz.

Unióellenes és euroszeptikus pártok az EP-ben

Míg korábban csak kisebb pártok profitáltak az euroszekepszisből, az ezredforduló után már egyre több közepes és nagypárt is épített erre. Az alábbi gyűjtés alapján is jól látszik: hogy az államok döntő többségében legalább egy olyan politikai erő kapott kellő támogatást, amely az EU-hoz legalábbis szeptikusan viszonyul.

Euroszeptikus és unióellenes pártok az Európai Parlamentben a 2009-es EP-választás után

	Párt
Ausztria	3 (Hans-Peter Martin Listája)
	2 (Szabadságpárt, FPÖ)
Belgium	2 (Flamand Érdek, VB)
	1 (Libertárius, Közvetlen, Demokrata, LDD)
Bulgária	2 (Támadás, Ataka)
Ciprus	2 (A Dolgozó Nép Haladó Pártja AKEL)
Csehország	4 (Cseh és Morvaország Kommunista Pártja, KSČM)
	9 (Polgári Demokrata Párt, ODS)
Dánia	1 (EU-ellenes Népi Mozgalom)
	2 (Dán Néppárt, DF)
Finnország	1 (Igaz Finnek, PS)
Franciaország	5 (Baloldali Front, FG)
	3 (Nemzeti Front, FN)
Görögország	2 (Görög Kommunista Párt, KKE)
	1 (Radikális Baloldali Koalíció, SYRIZA)
	2 (Ortodox Népfrent, LAOS)
Magyarország	3 (Jobbik)
Olaszország	9 (Északi Liga, LN)
Lettország	1 (Szülőföldért és Szabadságért, TB/LNNK)
Litvánia	2 (Rend és Igazság, TT)
Hollandia	2 (Szocialista Párt, SP)
	2 (Keresztény Unió, CU-SGP)
	4 (Szabadságpárt, PVV)
Lengyelország	15 (Jog és Igazságosság, PIS)
Románia	3 (Nagy Románia Párt, PRM)
Szlovákia	1 (Szlovák Nemzeti Párt, SNS)
	1 (Mozgalom a Demokratikus Szlovákiáért, LS-HZDS)
Spanyolország	1 (Egyesült Baloldal, IU)
Egyesült Királyság	26 (Konzervatív Párt /UCUNF)
	13 (UK Függetlenség Pártja, UKIP)
	2 (Brit Nemzeti Párt, BNP)
	1 (Demokrata Unionista Párt, DUP)
	1 (Sinn Féin, SF)
Összesen	130

Forrás: az Európai Parlament [honlapja](#), PC-gyűjtés

²³ Herman GRECH: Malta has highest free voter turnout in the world, In: Times of Malta: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20090215/local/malta-has-highest-free-voter-turnout-in-the-world.245033>

A pártok és képviselőik székszeisének mértéke rendkívül változó, ahogy az is, mennyire meghatározó az adott párt politikájában az EU-hoz fűződő viszony. Azt, hogy nem ez az elsődleges identitásképző motívum, jelzi, hogy az euroszeptikus pártok két különböző frakcióban szóródnak (Európai Konzervatívok és Reformerek [ECR], Szabadság és Demokrácia Európája [EFD]), mások pedig függetlenként tevékenykednek. Míg az ECR inkább „csak” euroszeptikus, az EFD tagjainak egy része már unióellenesnek is mondható. A különbség leginkább úgy fogalmazható meg, hogy az euroszeptikusok nem utasítják el az integráció alapgondolatát, csak pesszimisták az Unió kilátásait illetően, és nem látják, hogy nemzetük profitálna a tagságból. Az unióellenesek ezzel szemben az integráció alapgondolatát is elutasítják.

Nem állíthatjuk azonban, hogy a frakciók egységesek volnának az EU-hoz fűződő viszony tekintetében. Ezt jelzi például, hogy Bokros Lajos is az ECR-ben foglal helyet, annak ellenére, hogy nem vall euroszeptikus nézeteket. Ugyanebben a frakcióban megfér egymás mellett egy magát libertáriusnak aposztrofáló belga párt (Libertárius, Közvetlen, Demokrata, LDD) ugyanúgy, mint a radikális konzervatív lengyel Jog és Igazságosság (PiS). Az EFD-ben már megjelennek deklaráltan EU-ellenes pártok, mint a brit Függetlenség Pártja (UKIP), az olasz Északi Liga (LN), a görög LAOS vagy a Szlovák Nemzeti Párt (SNS). A legerőteljesebben unióellenes formációk, mint a francia Nemzeti Front (FN), a Brit Nemzeti Párt (BNP), a magyar Jobbik vagy a Nagy Románia Párt (PRM) képviselői pedig függetlenként tevékenykednek az EP-ben.

Azt is látni kell, hogy a négy nagy frakció uniós elkötelezettsége sem olyan megkérdőjelezhetetlen, mint korábban; erre talán a Fidesz példája a legjobb, amely 2010 óta „szabadságharcot” folytat többek között az EU-val szemben is, miközben képviselői az Európai Néppártban (EPP) foglalnak helyet. A brit Konzervatív Párt és a cseh Polgári Demokrata Párt ugyanakkor már 2006-ban hátat fordított az EPP-nek, majd ők alapították meg a 2009-es választás után az ECR-t.

Az ekkor megválasztott 736 EP-képviselőből velük együtt már legalább 130 euroszeptikusnak (kisebb felük unióellenesnek) tekinthető, míg az öt évvel korábban megválasztott 732 tagú EP-ben még száz alatt maradt az összérték.

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az uniós választásokat minden tagállamban valamilyen listás rendszerben bonyolítják le, ami közismerten kedvez a szélsőséges, így az unióellenes pártoknak is: míg egyéni választókerületi győzelmet nagyon nehezen aratnak, listás rendszerben már alacsony támogatottságuk is parlamenti mandátumot eredményezhet. A választási rendszerek sajátosságai hatnak a választói viselkedésre is, amit a BNP esete bizonyít leginkább. A szélsőjobboldali párt az 1990-es évek közepe óta folyamatosan erősödik, a kizárólag egyéni kerületekre épülő választási rendszer miatt azonban a londoni parlamentbe nem volt esélye bejutni. Míg a BNP a brit parlamenti választáson még 2010-ben is csak 1,9%-ot szerzett, addig a 2009-es európai parlamenti választáson 6,2 százalékot, történetében először két brüsszeli mandátumot megszerezve ezzel.²⁴

A folyamatosan csökkenő részvétel mellett tehát egyre nagyobb súlya van az EU-val nem szimpatizáló szavazatoknak, és egyelőre nem látszik, hogy ez a kedvezőtlen trend mitől fordulna meg a közeljövőben.

²⁴ Juhász Attila – Krekó Péter – László Róbert – Molnár Csaba: Politikai stratégiák a szélsőjobboddallal szemben: http://www.riskandforecast.com/useruploads/files/politikai_strategiak_a_szelojobboddallal_szemben.pdf

Demokratikus deficitek tagállami szinten és az uniós reakciók: az osztrák és a magyar eset

Az Európai Unió politikai „erejét” elsősorban azok az esetek teszik próbára, amikor felmerül az a gyanú, hogy a saját maga által meghatározott politikai értékeknek valamelyik tagállam nem tud megfelelni. A következőkben vizsgált két esetben a megközelítés merőben különböző volt. Ausztria esetében a tagállamok megfelelő uniós jogi keretek, illetve a jogi fellépéshez szükséges tapasztalatok hiányában az intézményrendszeren kívüli politikai szankciókat léptettek életbe. Ezen eset súlyos kudarcából is tanulva, Magyarországgal szemben az uniós szervezetek (különösen a Bizottság) elsődlegesen formális procedúrákon keresztül igyekeznek konkrét jogszabályok mentén „megfogni” a magyar kormányt – eddig felemás sikerrel. Közhely, de az eddigi tapasztalatok alapján igaznak tűnik: az Unió elsősorban a közösségen kívüli országok esetében tud látványos sikereket felmutatni a demokratikus normák és az intézményrendszer fejlesztésében, a már „házon belüli” államok esetében erre sokkal kevésbé képes.

A Schüssel-kormányral szembeni szankciók

Az eddigi talán legkomolyabb feszültségre tagállam és az Unió között 2000-ben, az első Schüssel-kormány megalakulását követően került sor. A választásokon hatalmas előretörést mutatott az akkor még Jörg Haider vezette populista jobboldali, bevándorlás- és EU-ellenes FPÖ, és gyakorlatilag fej-fej mellett végzett az Osztrák Néppárttal (ÖVP). Miután az első helyezett szociáldemokraták és a velük korábban hosszú időn keresztül kisebb koalíciós partnerként együtt kormányzó ÖVP között több hónapos huzavona után megrekedtek a kormányalakítási tárgyalások, Schüssel végül koalícióra lépett az FPÖ-vel.

Az 1999. októberi osztrák országgyűlési parlamenti választáson mandátumot szerzett pártok adatai

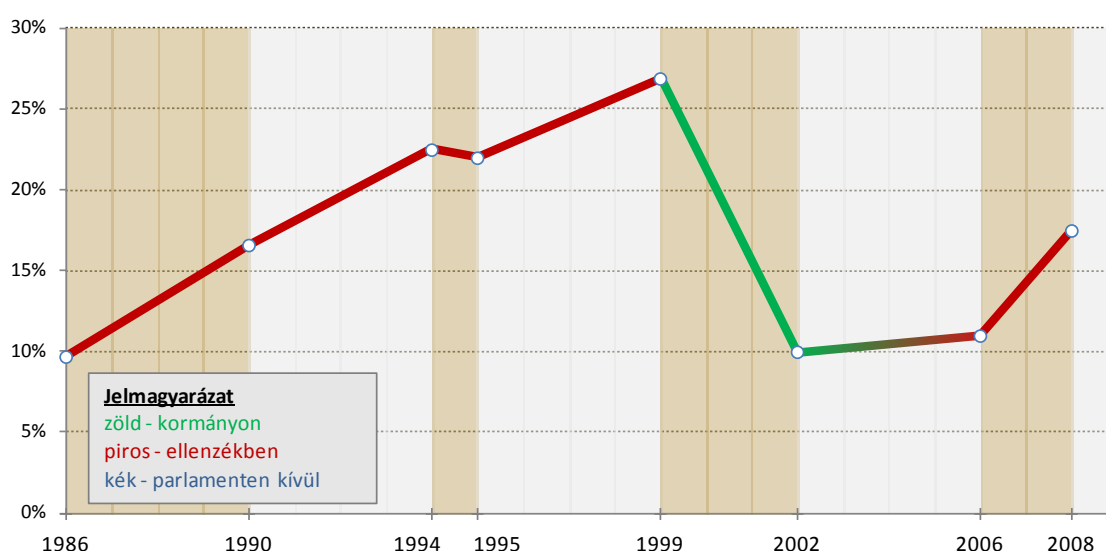
Párt	Szavazat	Százalék	Képviselői helyek	változás az előző választáshoz képest
Szociáldemokrata Párt (SPÖ)	1 532 448	33,2	65	–6
Osztrák Szabadságpárt (FPÖ)	1 244 087	26,9	52	+11
Osztrák Néppárt (ÖVP)	1 243 672	26,9	52	0
Zöld Alternatíva	342 260	7,4	14	+5
Total			183	0

Forrás: NSD European Election Database²⁵.

²⁵ http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/austria/

A szankciók bevezetése

A többi tagállam, a „14-ek” már korábban is aggodalommal figyelték Ausztriában az (akkor még erős hitleri nosztalgiát is tápláló) FPÖ előretörését. Az FPÖ sikere részben az Unióval szemben Ausztriában már a választások előtt is erősödő ellenérzéseknek, részben a több évtizedes nagykoalícióval szembeni növekvő elégedetlenségnek és a politikai alternatíva hiányának volt köszönhető. Az FPÖ lendülete egyébként éppen kormányon tört meg (lásd a lenti ábrát), de ez nem elsősorban a kezdetben a párt számára inkább többlet-népszerűséget hozó szankcióknak, hanem sokkal inkább a kormányon Haider és pártbeli riválisai között felerősödő konfliktusoknak és a szélsőjobb szakadásának volt köszönhető.



Forrás: Political Capital, saját gyűjtés²⁶

Az EU 14-ek alapvetően attól féltek, hogy az osztrák példa precedens indíthat el, és a korábban, a második világháború óta a szélsőjobboldali pártokat a hatalomtól távoltartó „egészségügyi szalag” véglegesen elszakad. Ez az érvelés ugyanakkor önmagában is problematikusnak bizonyult, hiszen nem ez volt az első ilyen eset: az 1994-es olasz választásokat követően Silvio Berlusconi többek között két bevándorlásellenes szélsőjobboldali párttal, a Movimento Sociale Italianoval és a Lega Norddal lépett koalícióra²⁷. Ekkor azonban nem merült fel hasonló szankciók életbe léptetésének lehetősége.

Soha korábban nem fordult tehát elő olyan, hogy az EU ilyen formában nyomást próbált volna gyakorolni egy demokratikusan megválasztott kormányra. Ez az eset egyfajta erőpróbaként is szolgált, mely az EU kohézióját és politikai integritását tesztelte. A szankciók hivatkozási alapjául az szolgált, hogy a tagállamok féltek attól: az FPÖ megsérti majd az amszterdami szerződés 6.1-es pontját, mely az Európai Unió alapértékeit definiálja: a szabadság, a demokrácia, az emberi

²⁶ Juhász Attila – Krekó Péter – László Róbert – Molnár Csaba: Politikai stratégiák a szélsőjobboldallal szemben: Fókuszban a keresletsökkenés. Political Capital Institute, 2012 október, http://www.riskandforecast.com/useruploads/files/politikai_strategiak_a_szelsojobboldallal_szemben.pdf

²⁷ Az előbbi szervezet, melyet Gianfranco Fini a kétezres években középsőjobboldali formációvá tett, 1994-ben még egyértelműen posztfasiszta szerveződés volt, melynek vezetői (köztük Gianfranco Fini) még a választási kampányban is a fasisztust és Mussolininét éltető nyilatkozatokkal tűntek fel.

jogok és az alkotmányos állam. Mivel az amszterdami szerződés nem tette lehetővé a fellépést azt megelőzően, hogy a tagállam valamilyen kihágást vagy vétséget „elkövetett” volna, a 14-ek kockázatos politikai kalandba kezdtek, és az intézményrendszeren kívüli, a „bilaterális” együttműködésekben alapuló politikai szankcióban állapodtak meg. A fellépés önmagában is ellentmondásos volt: a szankciók elvben „bilaterálisak” voltak, azaz tizennégy állam független döntésén alapultak, ezért semmi közük nem volt formálisan az EU intézményrendszeréhez, ugyanakkor bevezetésük melletti érv az EU közös értékeinek és szabályrendszerének védelme volt.

A szankciók elfogadtatása a következőképpen zajlott: január 29-30-án hétvégén Guterres elnök Gerhard Schröder német kancellár otthonában vendégeskedett, és vele, illetve a többi, telefonon keresztül a beszélgetésbe bekapcsolt tagállam vezetőjével (pl. Jacques Chirac francia államfővel, Guy Verhofstadt belga államfővel) megállapodtak abban, hogy a 14-ek közös fellépéssel próbálnak meg Ausztriára nyomást gyakorolni. Ugyanezen a napon Guterres a többi tagállam vezetőjét is értesítette telefonon keresztül az eseményekről, és az a megállapodás született, hogy a döntést mielőbb az osztrákok tudtára hozzák. Január 31-én ennek megfelelően Antonio Guterres (az EU soros, portugál elnöke) ultimátumot intézett az osztrák kormányhoz, az alábbi politikai szankciókat helyezve kilátásba arra az esetre, ha az FPÖ a kormány tagjává válik:

A szankciók lényege a kormány kiközösítése, az interakciók szükséges minimumra való szűkítése volt:

1. a bilaterális politikai kapcsolatok megszüntetése az osztrák kormánnyal;
2. osztrák jelöltek támogatásának elutasítása abban az esetben, ha nemzetközi pozíciókra jelentkeznék;
3. az EU tagállamaiba akkreditált osztrák nagykövetekkel való kapcsolat abszolút minimálisra (csak „technikai” részletekre) korlátozása²⁸.

Miután a kormánykoalíció a fenyegetés ellenére megalakult, a 14-eknek nem volt más lehetőségük, mint hogy életbe léptessék a szankciókat. A frissen (és demokratikus úton) megválasztott kormányzattal szembeni szankciók életbe léptetése pedig hatalmas felzúdulást okozott Ausztriában. A kormányoldal az osztrák baloldalt és Thomas Klestil elnököt vádolta, akik az ország iránti lojalitását visszatérően megkérdőjelezték. Schüssel ezen túl azzal magyarázta az országa elleni szankciókat, hogy az általa bevezetett, forradalmi jelentőségű reformok felrúgták a korábban az osztrák politikában uralkodó „szociális partnerség” konszenzusát, mely minden döntés előtt széleskörű társadalmi-politikai egyeztetést irányozott elő.

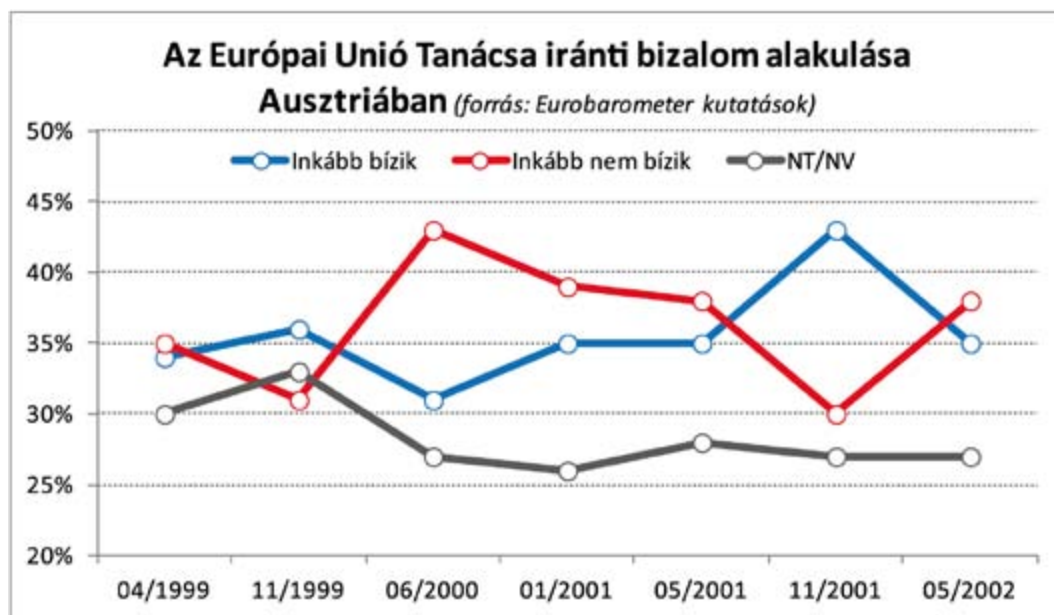
A szankciók felfüggesztése

A szankciók hatásosságával kapcsolatban meglehetősen korán felmerültek erős kétségek, és felerősödött az a félelem is, hogy azok végül visszaütnek, és csak erősíteni fogják az Unióval szembeni ellenérzéseket és magát az FPÖ-t. Az osztrák kormány eközben vétóval fenyegetett az Uniót illető fontosabb kérdésekben, és kilátásba helyezett egy népszavazást is a szankciókkal szemben.

²⁸ http://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/Crismart/Forskning/Fallbanken/EU_AND_1.PDF

Néhány hónappal a szankciók kezdete előtt ezért egy három szakértőből álló delegációt küldtek Ausztriába, hogy állapítsák meg: a szankciókhoz vezető aggodalmak valóban megalapozottak voltak-e, az osztrák kormány mennyire elkötelezett az EU alapértékei iránt, mekkora veszélyt jelent ezekre az FPÖ, és milyen további lépésekre kerülhet sor. A szeptemberben publikált jelentés azt találta: a kormány bevándorlásügyben tanúsított politikája összhangban van az Unió értékeivel, így nincsen oka a szankciók fenntartásának, és nincs indok arra sem, hogy az EU joganyaga alapján formális eljárást indítsanak Ausztriával szemben. A jelentés azt is kimondta: az EU-joganyagba bele kell foglalni olyan jogi kereteket, melyek az ehhez hasonló helyzetek kezelését lehetővé teszik (ezt a 2001-es nizzai szerződés részben meg is tette). A jelentés publikálása után az EU 14-ek tagállamai félig hallgatólagosan, félig hivatalosan visszatértek a „normális” kerékvágásba, és feloldották az Ausztriával szembeni politikai szankciókat, amelyeket a kormány egyértelműen az EU-val és a hazai baloldallal szembeni „győzelemként” ünnepelt.

A kevesebb, mint egy évet megélt szankciók sikertelenségét egyértelműen mutatja, hogy azok életbe lépését követően az európai intézményekbe vetett bizalom egyértelműen visszaesett Ausztriában (ld. a következő ábrát, amely a Tanácsba vetett bizalmat mutatja, de más uniós intézmény esetében is hasonló dinamikát láthatunk).



Az osztrák eset nem múlt el nyomtalanul:

- Egyértelmű tapasztalata volt az ügynek, hogy az elkötelezett EU-párti leadership (adott esetben az EU-t egységbe kovácsoló portugál államfőé) kétélű fegyver lehet, és hogy az Unió belüli „kortársnyomás” lehetőségei korlátozottak.
- Ahogy fentebb szóba került, a nizzai szerződés módosításaira hatottak az osztrák tapasztalatok: ekkor került sor az amszterdami szerződés módosítására, melyben a hetes cikkely pontosan rögzíti, mely esetekben van lehetőség a hatos cikkelyben megfogalmazott uniós alapértékek folyamatos és visszatérő sérelmeinek esetén a szankciók alkalmazására.

Ez az óvatos cikkely alapvetően arra alapoz, hogy a tagállamoknak az esetleges válaszlépésekkel ki kell várniuk, és csak nagyon megalapozott esetben lehet alkalmazni azokat²⁹.

- Az osztrák esetben követett politikai szankciók látványos kudarca a jövőre vonatkozóan meghatározta az EU intézményeinek és tagállamainak hasonló helyzetekben tanúsított magatartását. A bebukott kísérlet egyrészt sokkal óvatosabb magatartásra kényszerítette az Uniót a vélt vagy valós demokratikus kihágások esetén, másrészt arra, hogy kritikái esetében mindig pontos jogi hivatkozásokat tudjon felmutatni.

Magyarország esete: a második Orbán-kormány

A második Orbán-kormány uniós intézményrendszerrel kapcsolatos konfliktusainak teljes bemutatására jelen tanulmány keretében terjedelmi okoknál fogva, illetve az esetek közismertsége miatt nem vállalkozunk, az alábbiakban inkább a konfliktus okainak feltárására és arra helyezzük a hangsúlyt, hogy az eddig történetek alapján a konfliktus tétjét meghatározzuk.

A Fidesz euroszkepszise

Bár általános az a vélemény, hogy Orbán Viktor régóta unió- és nyugatellenes politikai irányvonalat visz, a Fidesz euroszkepszise valójában újkeletű és reaktív. Sem az első Orbán-kormány idején, sem a 2010-es választásokat megelőzően nem jellemezte a Fidesz és Orbán Viktor politikáját a mostanihoz hasonló, az Unióval szembeni erősen konfliktusos attitűd. Sőt, ez még a 2011-es EP-elnökség idején sem teljesedett ki, a párt mottója akkor az „Erős Európa” volt.

A Fidesz új euroszkepszise alapvetően három forrásból táplálkozik:

- Frusztráció egyes szakpolitikai (költségvetési) tervek visszaverése miatt. Orbán Viktor 2010 júniusában Manuel Barrosoval való találkozásánál szembesült, hogy terveivel ellentétben nem tudja az az évi és jövő évi hiánycélt lazítani, illetve később azzal, hogy a magán-nyugdíjpénztári befizetéseket nem tudja a hiányt csökkentő tételként elszámolni. A kezdeti érdekérvényesítés kudarcai az EU „eredendő bűneként” az egész ciklusra rányomták a bélyegüket.
- Heves uniós (tagállami és bizottsági) kritikák konkrét, főleg a közjogi rendszert átalakító intézkedések miatt (az első komoly kritikai hullámot a médiatörvény váltotta ki, és ezt követte az igazságügyi rendszer átalakítása, az új alkotmány, illetve a negyedik alkotmánymódosítás miatti bírálát).
- A kormány „szabadságharcos, forradalmi” öndefiníciója. Miután a 2010-es kormányváltás óta az ellenzék gyenge és megosztott, Orbán Viktor politikai ellenfeleket „importált”, és a Magyarország „gyarmatosítására” törekvő külső ellenfelekkel (az EU-val és az IMF-fel) vette fel a küzdelmet. Ennek eddigi viszonylagos politikai sikerei (annak ellenére, hogy a magyar közvéleményben nemzetközi szervezetekről nem él olyan diabolizált kép, mint pl. Görögországban) annak köszönhető, hogy a „szabadságharcos” retorika a magyar történelmi előképek miatt a választók széles rétege számára lehet szimbolikusan megkapó és erkölcsileg magasztos.

²⁹ Ez történt végül 2001-ben, a második, az 1994-eshez hasonlóan szélsőjobboldali pártokat is magában foglaló Berlusconi-kormány megalakulásakor, amikor a soros svéd elnökséget képviselő Göran Persson miniszterelnök is azon az állásponton volt, hogy az Unió óvatosan, és a nizzai szerződésben lefektetett elveket szigorúan követve kell eljárni (és az olasz kormány végül semmilyen szankcióval nem szembesült).

A Fidesz politikája ugyanakkor, ahogy arra korábbi tanulmányunkban is utaltunk, nem *EU-ellenes*, hanem csak *euroszkeptikus* – Kopecky és Mudde tipológiáját alapul véve³⁰. Azaz: minden erősen EU-ellenes szólama ellenére sem utasítja el egyelőre az integráció alapelveit és az uniós tagság szükséges voltát, de kétségtelenül pesszimista az EU jelenlegi működésével, fejlődési irányával és jövőjével kapcsolatban. Hasonló következtetésre jutott a Magyarországi Európa Társaság is, amikor az általa kidolgozott PERC (Party EU-attitude Report Card) mutató alapján a Fideszt „EU-pragmatistaként” írja le a saját kategóriái alapján, és ezzel lényegesen közelebb helyezi a Fideszt a többi parlamenti párthoz, mint a „kemény EU-szkeptikusként” jellemzett Jobbikhoz. Ugyanakkor ez az elemzés is utal arra, hogy a magyar kormánypárt alapvető változáson ment keresztül az elmúlt években, az EU-hoz való viszonya pedig meglehetősen ellentmondásos, ami az írott programok és szóbeli nyilatkozatok különbségében is megragadható.³¹

Fontos tehát, hogy *a magyar kormánypárt politikája euroszkepszisként, és nem EU-ellenességgént* jellemezhető. Ennek alapja pedig a – nem jelentéktelen – pártpolitikai és hatalmi érdekeken túl egyfajta Európai Unióval és annak centrumával kapcsolatos pesszimizmusként határozható meg. Mindez kiváglik a magyar miniszterelnök uniós ügyekkel kapcsolatos érveléséből is. Orbán Viktor a nemzeti és az uniós érdekeket szembeállítva a legtöbbször vagy (1) a keresztény és a szekuláris világnézet konfliktusának keretében vagy (2) a válságkezelés sajátos magyar modelljeként írja le politikai törekvéseit.³²

Ezek az érvelési keretekben belül a kormány a következő konkrét kritikákat fogalmazza meg a magyar kormányt érő uniós bírálatokkal szemben:

- A magyar kormányt csak az EU jelenlegi szekuláris, értékvesztett programját adó nemzetközi baloldal és a liberálisok, valamint a zöldek támadják, a jobboldal nem.
- A magyar kormánnyal szemben felhozott érvek nem tényeken alapulnak, az uniós bírálók felkészületlenek vagy tévednek.
- A külföldi bírálók csak úgy tesznek, mintha a magyar alkotmányt támadnák, valójában viszont egyszerű gazdasági érdeksérelemről van szó: arról, hogy az ő országukhoz tartozó nagy nemzetközi cégeket, bankokat megadóztatták Magyarországon.

A magyar kormány érvelése belpolitikai szinten hatásos, mivel kvázi-ellenzéki pozíciót foglal el a nemzetközi szinten: a Fidesz „szabadságharcos” önpozicionálása miatt rendszerellenzékinek, az „áldozat” Magyarország védelmezőjének állítja be magát. Az ellenzék nehezen tud ezzel szemben érvelni, hiszen ha Magyarország uniós szankcionálását helyeselnék, akkor még erősebbé tennék a Fidesz által egyébként is rájuk sültött „nemzetellenesség” bélyegét. Az euroszkepticizmust a belpolitikai stratégiájával ezen a módon ötvöző Fidesz számára így az sem jelent különösebb problémát, hogy a következő időszakban mind belpolitikai, mind nemzetközi szinten több bírálatra számíthat az Európai Unióhoz fűződő viszonya miatt.

30 Kopecký, Petr–Cas Mudde: The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe, *European Union Politics*, 3. September 2002, pp. 297-326

31 Hol áll a PERC-mutató? avagy az EU-destruktívoktól a föderalistákig: a pártok viszonya az Európai Unióhoz, Magyarországi Európa Társaság, 2012. http://www.europatarsasag.hu/images/2012dec/perc_web.pdf

32 Jól példázza a két érvelési keret összekötését a miniszterelnök egyik legutóbbi beszéde: „Európában lassan már sem az imádságnak, sem a munkának nincsen becsülete. Európa egy agresszív, szekuláris, internacionalista és családellenes látomás csapdájába esett, ami logikusan vezet saját keresztény hagyományainak feladásához.” http://orbanviktork.hu/beszed/vissza_kell_talalni_az_imadsag_es_a_munka_hagyomanyahoz

Az Unió válaszlépései: van-e egységes stratégia?

Az Unió intézményei és tagállamai részéről rendszeres, és egyre komolyabb nyomás nehezedik a kormányra, hogy egyes konkrét ügyekben módosítson a törvényhozáson. Részeredményeket a Bizottság fel tud mutatni egyes törvények akaratának megfelelő irányban történő módosítására (pl. jegybanktörvény, médiaszabályozás, bírósági szervezetrendszer átalakítása), és például a költségvetési deficit ügyében a magyar kormány teljesíti Brüsszel elvárásait. Látni kell azonban, hogy a szimbolikus győzelmeket rendszerint a kormány aratja, és a kétharmados fideszes többség összességében szinte akadálytalanul hajtja végre a hazai intézményrendszer átalakítását célzó, rendszerszintű, és sok ponton nyíltan a saját hatalmi érdekeit kiszolgáló törekvéseket.

Az alábbiakban röviden összegyűjtöttük, hogy milyen eszközökkel éltek eddig az uniós politikusok és intézmények annak érdekében, hogy az Orbán-kormány politikájának egyes elemeiben változtatni tudjanak. Összességében jól látható, hogy a repertoár eddig részsikereket felmutató részei nem a nyílt politikai nyomásgyakorlásból származtak (a Barroso-levelek és a tagállamok politikusainak kritikus nyilatkozatai például szinte hatástalanok maradtak, és inkább csak a politikai dacreakciókat erősítették), hanem a formalizált jogi procedúrákból. Ezek hatása ugyanakkor rendszerint inkább átfogó, rendszerszerű intézkedések egyes, szűkebben definiált elemeire vonatkozik, melyek módosítása esetén is szinte „érintetlen” marad a teljes építmény.

- Az Európai Bizottság politikusainak elítélő nyilatkozatai, levelei (pl. Manuel Barroso levele a jegybanktörvény, illetve a negyedik alaptörvény-módosítás ügyében, vagy éppen Nélie Kroes médiaügyi biztos és Vivien Reding igazságügyi biztos kritikái – melyek persze néha konkrét kötelezettségszegési eljárásokhoz is kapcsolódnak)
- Bizottsági kötelezettségszegési eljárások, melyek közül a legfontosabbak talán a jegybanktörvény, az adatvédelmi szabályozások és az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatos eljárás-csomag³³.
- EP- vitanapok (ezekre eddig három alkalommal került sor: 2011, 2012 és 2013 elején)
- Az EP jelentése, mely jelenleg csak tervezet formájában létezik (Tavares-jelentés)³⁴.
- Tagállamok politikusainak részéről érkező nyomás (ide sorolható Németország, Hollandia, Dánia és Finnország külügyminisztereinek kezdeményezése is, amelyben olyan, a 7-es cikkelyben eddig felsoroltakat kiegészítő mechanizmus létrehozását kéri, amely elősegíti a tagállamokban az alapvető értékek tiszteletben tartását).
- Az Európa Tanács (mely jogi kérdésekben több ponton együttműködik az Unióval) közreműködése: a Velencei Bizottság jelentései, illetve legutóbb az ET monitoring-eljárásának megkezdése.

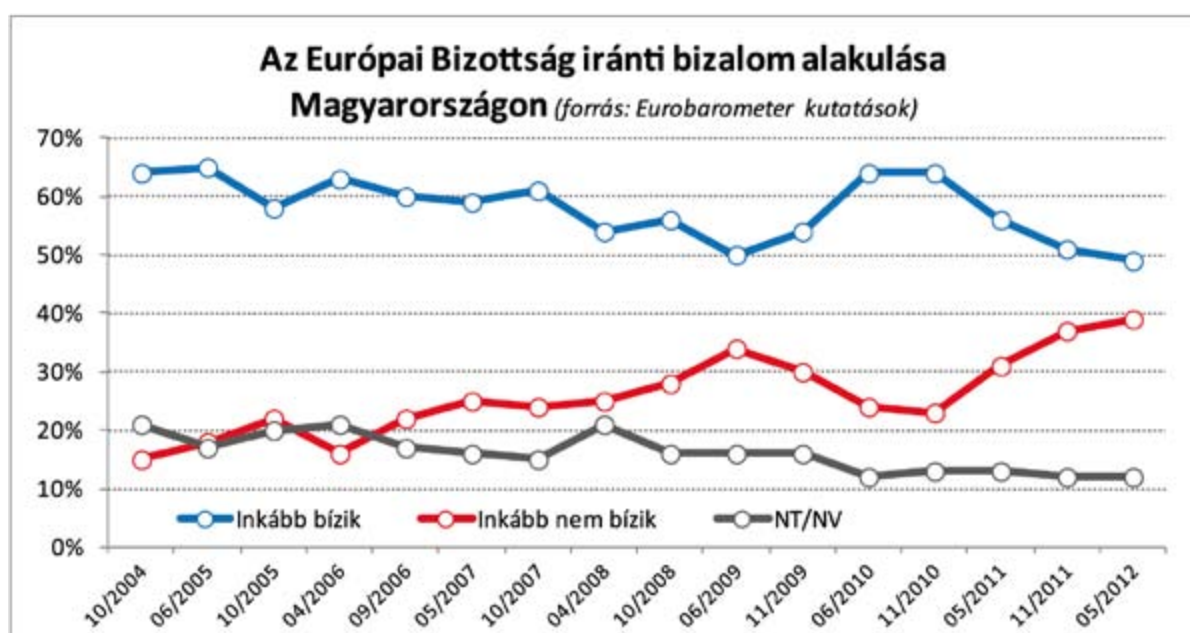
³³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm

³⁴ A dokumentum több ajánlást is tesz, amelyek megvalósításáról a magyar kormánytól kérnek menetrendet. A szövegben foglaltak betartását az Európai Parlament jelentéstevője (Rui Tavares), az Európai Bizottság, valamint az Európai Tanács egy-egy delegáltja ellenőrizné. Amennyiben úgy éretnélnek, hogy nem felel meg a magyar kormány a menetrendnek, akkor javasolnák a 7.1 cikk beindítását.

Ki mit veszíthet a konfliktusban?

Bár ez első pillanatban talán nem teljességgel egyértelmű, itt olyan konfliktusról van szó, melyben mindkét félnek nagyon komoly veszítenivalója van:

- Az Európai Unió története legmélyebb politikai-gazdasági válságát éli. Az Unió és általában az uniós demokráciák jövőjével kapcsolatos mind pesszimistább jóslatok időszakában egyre fontosabb, hogy bizonyítani tudja: az Unió valódi politikai közösség, mely saját „falain belül” képes megakadályozni vagy korrigálni a tagállamok antidemokratikus kihágásait. Amennyiben erre nem lesz képes, az Unió mint értékek mentén definiált politikai közösség jelentősége tovább csökken, presztízse pedig tovább kopik. A magyar kormánnyal szemben azonban egyelőre sokkal inkább fokozódó politikai nyomásgyakorlásra lehet számítani, mint tényleges szankciókra (minden ellenkező híreszteléssel ellentétben a Tavares-jelentés sem javasolja sem a szavazatmegvonást, sem a gazdasági szankciókat). Nehezen képzelhető el, hogy az Európai Unióban megszülessen a kellő konszenzus egy olyan ügyben, mint például a szavazatmegvonás kérdése. A Fidesz ebből a feltételezésből indul ki, és tisztában van azzal is, hogy mint jogi út csak az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkelye szerinti eljárás lehetséges, amelyet viszont maguk az uniós tisztségviselők is csak végső, „nukleáris opcióként” emlegetnek. Ha lenne ilyen eljárás, a végén tényleges szankcióra valószínűleg nem kerülne sor, vagy ha igen, akkor az a magyar állampolgárokat is sújtaná, az Orbán-kormány és támogatóinak EU-ellenességét pedig tovább erősítené.
- Az Orbán-kormány a rendszerváltás óta létező íratlan szabályokat rúg fel azzal, hogy az Unióval való konfliktust rendkívüli módon kiélezte. Mivel a magyar gazdaság növekedését a rendszerváltás óta nagyon nagy mértékben a nyugati gazdasági kapcsolatok tették lehetővé, ez a diplomáciai és gazdaságpolitikai kísérlet a kormány számára negatívan is elsülhet: ronthatja a növekedési lehetőségeket, és sebezhetőbbé védtelenebbé teheti az országot mind gazdasági, mind politikai szempontból.



Összességében megállapítható: Orbán Viktor kormányra kerülése óta sikerrel építgeti azt a képet, hogy Magyarország szabadságharcot folytat a nemzetközi tőke és az Európai Unió ellen. Ez népszerű narratíva a jobboldali szavazótábor számára. A nemzetközi mozgástér szűkülése pedig egyelőre nem hat negatívan a kormány megítélésére, sőt a jelek szerint megerősíti a kormánypárti szavazók elkötelezettségét. A Fidesznek ehhez a politikai „sikerhez” persze a magyarországi ellenzék gyengeségére is szüksége van. Ettől függetlenül azonban annyi bizonyos: ma fennáll a veszélye annak, hogy a sajátos „magyar eset” minden eddiginél jobban felerősíti a magyar közvéleményben az euroszeptikus attitűdöket (ennek jelei már látszanak: lásd a fenti ábrát) továbbá, hogy a kormány és az EU konfliktusa egy ponton túl kezelhetetlenné válik mind a két fél számára.