

### Az európai politikai rendszer sajátosságai I.: a legitimitásdeficit- legitimációs elméletek, demokráciadeficit

#### A demokrácia- és legitimációs deficit problémájának megjelenése az Európai Unióról szóló diskurzusokban:

Az Európai Unió jövőjéről szóló vitákban központi kérdéssé vált az európai integráció és a demokrácia viszonya. Az eredetileg szoros gazdasági együttműködésként induló integráció a fokozatos „átpolitizálódása” következtében **a hatvanas évektől kezdve három fő kérdés köré szerveződik az EU jövőjéről folytatott diskurzus: az EU legitimációjának kérdése, a demokratikus deficit és az uniós polgárság.** Mindhárom téma ugyanarra a közös eredetre vezethető vissza: az európai integráció és a demokrácia viszonyának tisztázatlanságára.

Az integráció legitimációs alapjának megteremtése, a demokratikus deficit csökkentése és az uniós polgárság problémáinak megoldása mind azt célozzák, hogy az EU elitista, technokrata képét polgárbarát, és polgár közelebb képre cseréljék fel, megszerezve ezzel a polgárok támogatását az integráció továbbfejlesztéséhez. Ebből eredendően **mind a demokratikus deficit, mind pedig az uniós polgárság problémája valójában a legitimáció hiányának részét képezi**, illetve a közösségi szint legitimációs szakadékának más-más dimenzióját világítja meg. **A legitimáció kérdése képezi tehát a másik két probléma „prototípusát”, amennyiben időben megelőzi a másik kettőt.** Mindhárom kérdés rendezésének célja a demokratikus berendezkedés megteremtése uniós szinten.<sup>1</sup>

**Legitimitásdeficit:** az európai integráció és a demokratikus legitimitás zaklatott kapcsolatrendszerének lényegét éppen az az ellentmondás jelenti, amely a Római Szerződés (RSZ) megfogalmazóinak szándéka és az azóta megtett fejlődés között feszül. **Az EGK-t 1957-ben létrehozó tagállamok politikusai ugyanis az EGK-t mint szuverén államok által létrehozott gazdasági orientációjú nemzetközi szervezetet fogták fel**, ahol a tagállamok pusztán célszerűségi okokból és csak pontosan kijelölt határok között hajlandóak közösen gyakorolni szuverenitásuk egy részét, a közösségi szint, illetve annak intézményei pedig semmilyen tekintetben nem kerülnek fölérendelt viszonyba a tagállamokkal szemben. **Ennek következtében, mint klasszikus, a szuverén államok együttműködésén alapuló nemzetközi gazdasági szervezet valóban nem szorult közvetlen legitimációra, hiszen legitimációját azáltal nyerte el, hogy demokratikus legitimációval rendelkező államok hozták létre. A Római Szerződés megkötésének idején és az EGK működésének első éveiben tehát a közvetlen legitimáció problémája nem merült fel.**<sup>2</sup>

Legitimitás: egy adott politikai rendszer polgárok általi elfogadottságát értjük alatta legáltalánosabban.

**Ez a gondtalan periódus azonban nem tartott sokáig. Egyrészt az Római Szerződés szövegében voltak olyan rendelkezések – elsősorban a Tanácsban 1966. január 1-**

<sup>1</sup> Navracsics Tibor: Európai belpolitika Korona Kiadó Budapest 1998. 283.o.

<sup>2</sup> Uo. 284.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

jétől a minősített többségi döntéshozatalra való áttérést előíró –, **másrészt pedig az Európai Bíróság döntései** – elsősorban a közösségi jog közvetlen hatályát kimondó Van Gend en Loos és a közösségi jog elsőbbségének elvét rögzítő Costa vs. Enel-ügyeket kell megemlítenünk – **okán a hatvanas évek elejére, közepére már élénk vita alakult ki az integráció legitimációs alapját illetően, amely vita különböző legitimációs elméletek kialakításának adott utat.**

**Közösségi jog /uniós jog elsőbbsége:** az elsőbbség elve értelmében az európai jog a tagállamok nemzeti jogai felett áll. Az elsőbbség elve minden kötelező erejű európai jogi aktusra érvényes. Ennek megfelelően a tagállamok nem alkalmazhatnak az európai joggal ellentétes nemzeti rendelkezést.<sup>3</sup>

**Közösségi jog /uniós jog közvetlen hatálya:** a közvetlen hatály lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy haladéktalanul hivatkozzanak európai rendelkezésekre valamely nemzeti vagy európai bíróság előtt. Ez az elv kizárólag bizonyos európai aktusok vonatkozásában érvényes és számos feltételhez kötött.<sup>4</sup>

### **Az Európai integrációra vonatkozó legitimációs elméletek:**

*Navracsics Tibor* alapján az alábbi fontosabb legitimációs elméleteket különböztethetjük meg az Európai Unióval kapcsolatban:

**1. A gazdasági hatékonyság mint legitimációs alap:** ez a legitimációs érvrendszer a neofunkcionalista integrációs elméletre támaszkodik. Az elképzelés szerint az integráció hivatása, hogy a II. vh. utáni Nyugat-Európa nagy vállalkozását, a fegyveres konfliktusok lehetőségének örök időkre való felszámolását segítse. Ehhez a nemzetállami rendszer és az ennek alapjául szolgáló nacionalizmust kell felszámolni, de a föderalistákkal szemben ezt nem politikai eszközökkel kell végrehajtani, hanem **azzal, hogy megszüntetik az agresszív nacionalizmusok társadalmi bázisát.** Nézetük szerint egy radikális ideológia népszerűsége és a társadalom általános jóléte között szoros összefüggés áll fenn: a radikalizmus akkor válik igazán veszélyessé, ha a társadalmon belüli nagyfokú polarizáció az elszegényedő tömegeket fogékonyvá teszi e nézetek iránt. **A megoldás nem a politikai, hanem a jóléti út: az EGK a tömegfogyasztáson keresztül megvalósuló európai szintű „középosztályosítási” program része volt.** Véleményük szerint amilyen mértékben sikerül a közösségi intézményeknek az állampolgárok számára bizonyítaniuk, hogy közösségi szinten hatékonyabban tudják biztosítani a folyamatosan emelkedő életszínvonalat szolgáló szakpolitikai folyamatokat, mint nemzeti szinten, olyan mértékben válik legitimé az EU. Az integráció legitimációja tehát tulajdonképpen annak szakpolitikai hatékonyságára épül.<sup>5</sup>

Nézetük szerint **nincsen szükség az európai integráció esetében közvetlen legitimációra, hiszen az a „politikailag ártalmatlan” gazdasági-jóléti területen valósul meg, kerülve minden olyan szenzitív politikai területet, amelyekre a tagállami politikusok érzékenyen vagy ellenségesen reagálnának.** Másik oldalról a gazdasági-jóléti integráció az akkor éppen alakuló európai integrációs elit érdeke, így ők segíteni fogják a nemzetállami szinten álló intézményeken keresztül az integráció elfogadottságát.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:l14548> (2020.06.01.)

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:l14547> (2020.06.01.)

<sup>5</sup> Navracsics 1998. 285.o.

<sup>6</sup> Ernst B. Haas: The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957 Stanford University Press 1968. 158-159.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

Az elitek interakciója révén előrehaladó és az állampolgárok hozzájárulását a materiális javak fogyasztásának és a jólét folyamatosan növekedését biztosító európai integrációs koncepció a hatvanas évek közepéig bírt érvényességgel. Ezt követően azonban az integráció eltért a tisztán gazdasági-jóléti profiltól, és fejlődése egy közösségi szinten létrejövő szupranacionális intézményrendszerre épülő politikai integráció képét vetítette előre, amely az ehhez ellenségesen viszonyuló tagállamok és politikusaik ellenérzését, illetve tiltakozását eredményezte (lásd de Gaulle „üres székek” politikája).<sup>7</sup>

*Az elmélet hiányosságai:* Egyrészt nyilvánvalóvá vált, hogy az integrációs spill-over nem automatikusan érvényesülő folyamat, ahogyan azt a gazdasági alapú legitimációt hangsúlyozó neofunkcionalisták kezdetben feltételezték. Az integráció gazdasági sikere nem eredményezte a nemzetállamok fölöslegesé válását, illetve gyengülést, és nem következett be a nemzetállamoktól való elfordulás és a szupranacionális intézményekre épülő Európa osztatlan támogatása sem a politikai elit részéről. Másrészt az is bebizonyult, hogy önmagában az integráció előrehaladása és a gazdasági teljesítménye nem termeli ki a saját legitimációját.

Az emelkedő életszínvonal és a növekvő fogyasztás ugyan tényleg alakított ki egyfajta pozitív közképet az integrációról, ez azonban nem vált lojalitássá, és nem tette legitimé az integráció folyamatát, hiszen a gazdasági-jóléti eredmények a tagállamok közvetítésén keresztül jutottak el az állampolgárokhoz, akik számára az európai integráció csak egy távoli folyamatként jelent meg. Nyilvánvalóvá vált, hogy az integrációnak éppen a neofunkcionalisták által egyik legnagyobb erénynek tartott technokrata, apolitikus és elitista jellege bizonyul a legfőbb akadálnak a legitimáció megteremtésben. Az állampolgárok passzivitása tulajdonképpen meg is felelt a neofunkcionalista elképzeléseknek, amely az állampolgárok legitimáló folyamatát lényegében a fogyasztásra szűkítette le. A polgárok passzivitására épülő, jóindulatúan elnéző, támogatásnak csak fenntartásokkal minősíthető magatartását nevezték megengedő konszenzusnak (permisszív konszenzus).<sup>8</sup> Normál körülmények között a megengedő konszenzusnak megfelelő passzív magatartás úgy jelenik meg, mintha a polgárok legitimnek fogadnák el az európai szint intézkedéseit. A passzív támogatás és a valódi legitimáció közötti különbség válságok idején ragadható meg leginkább. A megengedő konszenzus ugyanis nem változik aktív támogatássá válság idején sem, mint ahogyan a francia társadalom sem szorította de Gaulle-t álláspontja felhagyására. A hatvanas évek integrációs válsága bebizonyította, hogy a megengedő konszenzus valójában érdektelenség. a gazdasági alapú legitimáció elmélete tehát az első komolyabb válságnál kudarcot vallott.<sup>9</sup>

**2. A közvetett legitimáció elmélete:** ez az elmélet a kormányközi együttműködést preferáló integrációs elmülethez és politikusokhoz köthető. Ahogy fentebb említettük, a legitimáció kérdése nem jelentett problémát az EGK létrehozását követő első években, majd a 60-as évek néhány jelensége volt az – valamint a gazdasági hatékonyságot legitimációs bázisként jelölő neofunkcionalizmus kudarca –, ami a felszínre hozta. Először is, a Római Szerződés rendelkezéseiből adódóan, a közös piaci program megvalósítása érdekében a tagállamoknak a közösségi döntéshozatalban 1966. január 1-

<sup>7</sup> Navracsics 1998. 286-287.o.

<sup>8</sup> Leon N. Lindberg – Stuart A. Scheingold: Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 41.o.

<sup>9</sup> Navracsics 1998. 287-288.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

jétől át kellett volna térniük a minősített többségi szavazásra. Az új szavazási rendszer bevezetése forradalmasította volna az eddig alapvetően hagyományos nemzetközi szervezetként működő EGK-t, amennyiben lehetővé tette volna, hogy az államok többsége a kisebbségben maradt államokra nézve is kötelező erejű döntést hozzon. A minősített többségi szavazás ezért a tagállami szuverenitás alapvető csorbulását jelentette a kormányközi együttműködést szorgalmazók számára. A tagállamok bizalmatlanságát felélesztő másik körülményt az Európai Bíróság döntései jelentették. Az 1963-as a Van Gend en Loos-ügyben hozott ítéletében kimondta a közösségi jog közvetlen hatályát, majd a Costa v. Enel-ügyben a közösségi jog belső joggal szembeni szupremáciáját, elsőbbségét. Mindkét ítélet a tagállamok szuverenitására nézve komoly kihívást jelentő lépésnek volt tekinthető, amelyek reális veszéllyé tették egyes politikusok számára egy, a nemzetállamok eltűnését eredményező szupranacionális integráció véghezvitelét.<sup>10</sup>

Ezzel a kihívással szemben fogalmazódott meg elsősorban de Gaulle személyiségére és érvrendszerére támaszkodva az a koncepció, amely a legitimitáció – egészen pontosan annak hiánya – oldaláról kiindulva támadja a politika területére is kiterjedő integráció eszméjét. **Az elmélet alapját az a meggyőződés jelenti, hogy az európai történelem megkerülhetetlen alapegysége a nemzetállam, amely az egyetlen tartósan életképes politikai szerveződés a kontinensen. A nemzetállam saját érdekeit követve szabadon együttműködhet más államokkal, akár intézményesítheti is ezt az együttműködést. Minden olyan törekvés azonban, amely ezen az együttműködésen túlmenően a nemzetállamok meghaladására irányul csak politikai káoszhoz és hatalmi úrhöz vezethet.**

De Gaulle-nak a szupranacionális integráció elleni kritikája három probléma köré szerveződött:

- a szupranacionális integráció folyamán felállítani szándékozott intézmények nélkülöztek minden valós politikai alapot. Ebből következően, noha szakértelmüknek komoly technikai értéke lehet, valójában képtelenek Európa népei számára valós autoritást létrehozni, amelyet az bizonyít, hogy politikai válság idején továbbra is csak az államok rendelkeznek reális cselekvési képességgel.
- ahhoz, hogy a demokratikus normáknak megfelelő valós politikai hatalomról beszélhessünk, elengedhetetlenül szükséges, hogy a hatalmi intézmények legitimitációval rendelkezzenek. A közösségi intézmények közül a Tanács kivételével egyik sem rendelkezik ilyennel.
- mivel a közösségi intézmények legitimitás és valós politikai hatalom hiányában nem válhatnak hatékony és válság esetén is cselekvőképes intézményekké. Így a tagállamok hatásköreinek folyamatos elvonása révén meggyengítik az egyetlen politikailag potens cselekvőt, a nemzetállamot, miközben a helyébe nem tudnak létrehozni más politikai centrumot. A szupranacionális tendenciájú integráció ennek következtében felszámolhatja a nemzetállamot, de egyben magát Európát is felszámolja azzal, hogy azt meggyengítve az USA vagy a Szovjetunió prédájává teszi.

---

<sup>10</sup> Navracsics 1998. 291-292.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

De Gaulle szerint az integráció helyes iránya tehát nem egy nemzetek feletti föderális szuperállam létrehozása, hanem a nemzetállamok együttműködésén alapuló, azok hatalmát és erejét nem csorbító „Hazák Európájának” megteremtése.<sup>11</sup>

De Gaulle politikai életből való távozását követően az irányzat a nyolcvanas évek közepétől kelt új életre, amikor az integráció újabb hulláma során (Egységes Európai Okmány) egyesek az európai szuperállam megvalósulásának veszélyétől tartottak. Az integráció szupranacionális tendenciái ellen tiltakozók állandó hivatkozási alapja lett – és ma is az – a politikai legitimitáció hiánya. A tagállamok mivel a népszuverenitás, az alkotmányos rend és a joguralom elvein alapulnak, továbbá választott és felelős intézményekkel rendelkeznek legitimek, míg a közösségi intézmények ezek hiányában nem azok. Az irányzat hívei szerint nem lehetséges az EU nemzetállamokétól független közvetlen legitimitációjának a megteremtése. Egyrészt hiányzik az EU-val mint politikai berendezkedéssel való érzelmi azonosulást biztosító európai identitás, másrészt a demokratikus legitimitációt lehetővé tevő közösségi demokrácia még nyomaiban sincs jelen.

További érvelésük szerint a két (legalábbis akkori) legerősebb közösségi intézmény közül a Tanács legitimitációját a tagállamok adják, míg a Bizottság pedig semmilyen legitimitációval nem rendelkezik., ráadásul nem is demokratikusan megválasztott testület, így ne, alkalmas arra, hogy legitimitációt teremtsen.<sup>12</sup>

Másrészt károsak is a közvetlen legitimitációra irányuló törekvések, hiszen ezek magában foglalják a nemzetállamok kiiktatásának szándékát is. A Bizottság és az Európai Parlamentnek a közösségi legitimitáció és demokrácia megteremtésére vonatkozó törekvései pedig nem értelmezhetőek másként, mint pusztán a hatalmuk növelését célzó tevékenységek, amelyek viszont a tagállami szint gyengülését eredményezik.<sup>13</sup>

**Véggövetkeztetésük, hogy az európai integráció egyetlen legitimitációs lehetősége a közvetett legitimitáció. Az egyetlen valós közvetett legitimitációval bíró közösségi szerv a Tanács, ezért a döntéshozatali hatáskörök kizárólag ezt a szervet kellene, hogy megillessék, míg a Bizottságnak és a közvetlen választásokkal közvetlen politikai legitimitációra (lényegében sikertelenül a csökkenő részvételi arány miatt) törő EP-nek csak adminisztratív, illetve konzultációs szerepet szánunk. Ráadásul az a tény, hogy nem lehetett létrehozni a közvetlen legitimitáción alapuló lojalitást a közösségi intézmények és az állampolgárok között, önmagában bizonyítja a szupranacionális integráció lehetetlenségét. A közösségi szint legitimitációja nem megoldandó probléma, hiszen a tagállamok általi közvetett legitimitáció elégséges az EU számára; amennyiben legitimitációs válság keletkezik, az az integráció elhibázott szupranacionális fejlődése, valamint az EP és a Bizottság hatásköri mohósága miatt áll elő.**

**3. Alkotmányosság és joguralom mint legitimitációs alap:** a kormányközi együttműködést és közvetett legitimitációt preferáló fent ismertetett elméletnek további rivális irányzattal kellett versengenie, amely – hasonlóan a gazdasági hatékonyságot

<sup>11</sup> Uo. 292-293.o.

<sup>12</sup> Simon Sefraty: Undersatnding Europ: the Politics of Unity London Pinter 1992. 160.o.

<sup>13</sup> Kenneth Minogue: Transcending the European State In: Robertson(ed.): Reshaping Europe in the Twenty-first Century Macmillan 1992. 30.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

legitimációs bázisként használó neofunkcionalizmushoz – az integráció szupranacionális jellegének erősítését és közvetlen legitimációjának megteremtését tartotta kívánatosnak.

Az integráció fő hajtóerejének nem a Bizottságot vagy éppen a Tanácsot tartotta, hanem az Európai Bíróságot, ennek következtében a közösségi közvetlen legitimáció vizsgálata kapcsán sem a Bizottságra kell fókuszálni, hanem a Bíróságra, amely a felállítása óta eltelt évtizedek során a joguralom elvein alapuló legitimációt épített ki a közösségi szint számára.<sup>14</sup>

Az irányzat megszületése az Európai Bíróság hatvanas évekbeli tevékenységéhez köthető, amikor ítéletei révén gyakorlatilag egy, a tagállamok jogrendszerétől független és azokkal szemben elsőbbséget élvező önálló közösségi jogrendszert hozott létre. Azt ez az irányzat sem vitatta, hogy az integráció alapját egy hagyományos, szuverén államok között kötött nemzetközi szerződés képezi, amely létéből adódóan nem tarthat igényt közvetlen legitimációra. Ugyanakkor a Bíróság 1963-as Van Gend en Loos és Costa v. Enel – ügyben kimondott elvei: a közösségi jog közvetlen hatályának és a szupremáciájának elve rést ütöttek az EK mint hagyományos nemzetközi együttműködés struktúráján. A közvetlen hatály elve ugyanis megteremtette a tagállamok közreműködése nélküli Közösség-állampolgár kapcsolatot, a szupremácia elve pedig tulajdonképpen alávetette a tagállamok belső jogrendszereit a közösségi jognak, jelentősen csorbítva ezzel a tagállamok belső szuverenitását.

**Mivel az európai integráció jog által létrejött folyamat, és a legfőbb hajtóereje is – az Európai Bíróság tevékenysége révén – a jog, így szerintük a közösségi szint legitimációjának a joguralom elvének megfelelő struktúrán kell alapulnia.** A joguralomnak megfelelő berendezkedés pedig a későbbiekben megteremti a közösségi szintű demokrácia megjelenésének előfeltételeit. A Bíróság tehát független igazságszolgáltató tevékenysége révén legitimálja az európai integrációt, és hozza létre azt az intézményi-jogszabályi környezetet, amelyben majd a közösségi demokrácia működni fog.<sup>15</sup>

**Az irányzatot érő kritikák: A joguralomhoz mint legitimáló érvhez fűződő remények nem számoltak a közösségi jog egyik nagyon fontos évtizedes hiányosságával, amely az emberi jogok közösségi szintű hiányából fakadt.** A német és az olasz alkotmánybíróság több ízben is aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy kormányaik olyan döntéshozatali szintre delegálják a tagállami hatásköröket, amely lényegesen alacsonyabb szinten biztosítja az emberi jogok érvényesülését, mint maguk a tagállamok. **A hiányosságot az Európai Bíróság először különböző állásfoglalásokkal, majd 1974-ben a Nold vs. Commission-ügy ítéletében is kimondta, hogy az alapvető emberi jogok integráns részét képezik a közösségi joganyag alapját képező általános jogelveknek.**<sup>16</sup> Ez az ítélet azonban nem változtatott azon a tényen, hogy alapjogi katalógus hiányzott a közösségi jogból.

**Ezen helyzeten az Alapjogi Charta változtatott,** amelyet a 2000. decemberi nizzai Európai Tanács-ülésein fogadtak el, bár a szerződések szövegébe nem emelték be, és nem döntöttek a dokumentum jogi státuszáról sem. A kérdést az európai alkotmányozó konvent úgy kívánta rendezni a szerződéses reform során, hogy beemelte volna a

<sup>14</sup> Deirdre Curtin: The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces *Common Market Law Review* Vol.30 No.1. 17-69.o. 65.o.

<sup>15</sup> Navracsics 1998. 297-298.o.

<sup>16</sup> Federico Mancini: The Making of a Constitution for Europe *Common Market Law Review* 1989 Vol.26 595-614.o. 609.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

dokumentumot az Alkotmányszerződés szövegébe és jogi kötőerővel ruházta volna fel. Az Lisszaboni Szerződés végül nem emelte be a szerződésekbe a Chartát, de kimondja: „a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a szerződések”. Lengyelország és az Egyesült Királyság opt out-tal, azaz kimaradást kért, így egyedül ez a két tagállam mentesült az Alapjogi Charta kötelező jellege alól.

**A másik kritikát az alkotmányos berendezkedés alapját jelentő alapelvek, az államhatalmi ágak elválasztásának nem tökéletes érvényesülése jelenti közösségi/uniós szinten.**

**4. A közösségi szintű parlamentáris demokrácia mint legitimációs alap:** az irányzat szerint az EU legitimációját úgy lehet megeremteni, ha a polgárok számára nemzeti szinten már ismerős politikai struktúrákat, azaz a parlamenti demokráciát közösségi szinten reprodukálják. Ez a legitimációs elmélet leginkább a föderalizmussal mutat rokonságot az integrációelméletek közül, és az integráció szupranacionális fejlődési útját preferálja.

Az irányzat kialakulása a hatvanas évek integrációs válságához kapcsolódik, amikor nyilvánvalóvá vált az európai polgárok közvetlen politikai mobilizációjának szükségessége. Ennek legfőbb akadályá a Közösség alapvetően technokratikus jellege, amely megakadályozza az állampolgárokat abban, hogy érzelmileg azonosuljanak az EU-val. A technokrata és a joguralmi alapú legitimációval szemben a „népi” legitimációt kell kialakítani, azaz a nemzeti szinten már működő struktúrák közösségi, uniós szinten történő biztosításával kell szavatolni a polgárok uniós politikában való részvételének lehetőségét.

Az irányzat szerint a legitimációhoz szükséges közös európai identitás alapjaiban már most is megtalálható a közös európai kultúrában, és ezt politikai intézményi reformokkal valós európai nemzettudattá lehet fejleszteni.<sup>17</sup> Intézményi reformok alatt pedig a nemzeti szinten működő politikai struktúra közösségi szinten való megvalósítását értették.<sup>18</sup>

A hetvenes években úgy tűnt, hogy az irányzat nézeteit igazolják az integrációban zajló események. Az Római Szerződés 1970-es és 1975-ös módosításai korlátozott mértékben ugyan, de beleszólási jogot biztosítottak az EP-nek a közösségi költségvetés alakításában. Az igazi áttörés azonban 1976-ban következett be, amikor az EiT a Tindemans-jelentés javaslatai alapján lehetőséget adott az EP közvetlen választására (az első EP-választásra 1979-ben került sor). A polgárok által közvetlenül választott parlament a politikai részvételen alapuló azonosulás lehetőségét jelentette az irányzat képviselő számára, amely teljes legitimációba fordulhat át, amennyiben a közösségi intézményi struktúrát a parlamentáris demokrácia elvei szerint építik újjá. **Mivel az EP rendelkezik egyedül a közösségi intézmények közül közvetlenül a polgároktól származó legitimációval, az EP köré kell szervezni az egész európai uniós intézményrendszert.** Ráadásul az EP szerepnövekedése és közvetlen választása az európai szintű politikai pártok és az érdekcsoportok szerveződésére is ösztönzőleg hat, amelynek eredményeként kialakul az EP körül egy európai politikai osztály, amely az integráció legitimitásának stabilitását biztosítja.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Paul Hirst: The European Union at the Crossroads: Integration or Decline? In: Bellamy – Buffacchi – Castiglione (eds.): Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe Lothian Foundation Press 1995. 45-56.o. 51-52.o.

<sup>18</sup> Navracsics 1998. 300-301.o.

<sup>19</sup> Uo. 302.o.

## Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 3. lecke (50 perc)

Az EP közvetlen választása azonban nem váltotta be a hozzá fűzött legitimációs reményeket, elsősorban az alacsony részvételi arány miatt. Ugyanakkor ennek ellenére az EP továbbra is az egyetlen demokratikus legitimitással bíró uniós intézmény, amelynek normatív hatásköre (azaz az uniós jogalkotásban betöltött szerepe) az 1986-os Egységes Európai Okmány óta gyakorlatilag folyamatosan növekszik, következésképpen a hozzá fűzött legitimációs elképzelések továbbra is napirenden maradtak.

### **Demokráciadeficit:**

A demokráciadeficit az 1980-as évek közepétől vált az integrációval kapcsolatos viták egyik központi témájává. **A demokráciadeficitnek van egy szűkebb, intézményi és egy tágabb, a polgárok demokratikus részvételének problematikáját megragadó megközelítése.**

A szűkebb, intézményi fókuszú meghatározás az Európai Parlament 1988-as definíciójából származik. Eszerint a demokrácia deficit létrejötté alapvetően két tényező kombinációjának tudható be. Az egyik a hatáskörök tagállami szintről közösségi szintre átruházása, a másik hogy az átruházás általában olyan hatásköröket érint, amelyek tagállami szinten a törvényhozás – azaz a népképviselői szerv – hatáskörébe tartoztak.

**Az érintett hatáskörök tehát az átruházás következtében a nemzeti parlamenttől átkerültek közösségi/uniós szintre, de nem (vagy nem kizárólagosan) az egyedül közvetlenül választott EP-hez, hanem a Tanácshoz és az Európai Bizottsághoz, amelyek közvetlen demokratikus felhatalmazással nem bírnak.**<sup>20</sup> Az uniós döntéshozatal megkerülhetetlen szereplőjében, a Tanácsban, valamint az előkészítő és végrehajtó szerepe folytán szintén jelentős befolyással bíró Bizottságban az állampolgárok képviselete csak többszörösen közvetett és így túl nagy hatalom összpontosul a nem választott, hanem kinevezett bürokraták kezében. Uniós szinten mind az EP-nek mind a nemzeti parlamenteknek csekélyebb befolyása van a döntéshozatalra, mint egy demokratikus állam esetében, hiszen az EP csak társ jogalkotó a Tanács mellett, a nemzeti parlamentek szerepe pedig lényegében a szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére korlátozódik. **A demokráciadeficit harmadik aspektusa a nemzeti parlamentek ellenőrzési jogának korlátozott volta.** Az EP-nek csak a Bizottsággal szemben van bizonyos fokú politikai ellenőrző hatásköre, amely egyrészt a Bizottság megválasztásánál, másrészt az uniós költségvetés zárszámadásának elfogadásánál, harmadrészt pedig a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány kezdeményezésének lehetőségénél érhető tetten.

**A tágabb, a fenti három intézményi jellegű hiányosságon túlmutató demokrácia-deficit meghatározás az állampolgárok és az Európai Unió közötti távolságra vonatkozik.** Ahogyan *Arató Krisztina és Koller Boglárka* rámutatnak: **az uniós politikai vezetőket és az európai szintű politikai pártokat nem ismerik olyan jól, mint a tagállamiakat, az uniós intézmény- és döntéshozatali rendszer pedig bonyolult, sőt átláthatatlan, továbbá nem ad lehetőséget az állampolgári részvételre uniós ügyekben. Ráadásul a tagállami politikusok sokszor ki is használják ezt a távolságot, és a népszerűtlen kormányzati döntések bűnbakjaként az Európai Uniót és intézményeit jelölik meg.**<sup>21</sup>

<sup>20</sup> European Parliament: Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community PE 111.236/fin. 1 February 1988 10-11.o.

<sup>21</sup> Arató Krisztina – Koller Boglárka: Mennyire demokratikus az Európai Unió? In: Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): Az európai Unió politikai rendszere Dialóg Campus Budapest, 2019. 200.o.



**A demokráciadeficit problematikáját minimalizáló érvek:** A demokráciadeficit, és annak mértékének, megítélése azonban nem egységes a szakirodalomban. **Giandomenico Majone** firenzei professzor kiindulópontja, hogy az **Európai Unió egy úgynevezett szabályozó állam, amely a maga kategóriájának megfelelően demokratikus. A szabályozó állam** értelmezésében azt jelenti, hogy a jóléti állammal összehasonlítva **nem újraelosztó jellegű, nem kezel jelentős forrásokat** (az EU költségvetése az EU nemzeti össztermékének mindössze 1%-át teszi ki), **ezért döntéseinek az állampolgárok egyes csoportjai nem közvetlen kedvezményezettjei vagy éppen vesztesei, következésképpen nem szükséges, hogy a polgárok aktívabban vagy éppen közvetlenebbül vegyenek részt az uniós döntéshozatalban.** Az EU mint szabályozó állam arra törekszik, hogy *helyes* döntéseket hozzon szakmai, szakpolitikai, mondhatnánk, technokrata értelemben, így hogyha tovább demokratizálnánk az EU döntéshozatali rendszerét, akkor ez a depolitizált jelleg elveszne, ami a döntések minőségének a kárára lenne.

**A demokráciadeficit problematikát relativizáló másik megközelítés a liberális kormányközi elmélet egyik legismertebb képviselőjéhez, Andrew Moravcsik nevéhez köthető.** Az EU demokratikus jellegével kapcsolatos tézisei éppen ebből indulnak ki: **szerinte az Európai Unió elsősorban kormányközi jellegű, jobban hasonlít egy hagyományos nemzetközi szervezethez, mint egy államhoz, nemzetközi szervezeteken pedig nem szokás a demokratikus jelleget számon kérni. Legitimitásukat demokratikusan megválasztott és megfelelő képviselőket adó kormányaik biztosítják.**<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Arató Krisztina – Koller Boglárka: Mennyire demokratikus az Európai Unió? In: Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): Az európai Unió politikai rendszere Dialóg Campus Budapest, 2019. 200-201.o.

### Ellenőrző kérdések:

1. Mikor és milyen okokra visszavezethetően merült fel a legitimitációdeficit problematikája az európai integrációval összefüggésben?
2. Mit értünk legitimitás alatt?
3. Melyek a gazdasági hatékonyságot legitimitációs bázisként használó elmélet főbb állításai?
4. Melyek a közvetett legitimitáció elméletének fontosabb elemei?
5. Melyek az alkotmányosságot és joguralmat legitimitációs bázisként használó elmélet főbb érvei?
6. Melyek a parlamenti demokráciát legitimitációs alapként használó elmélet érvei?
7. Melyek a demokráciadeficit megközelítései?
8. Mit értünk szabályozó állam alatt, és hogyan kötődik a demokráciadeficit kérdéséhez?
9. Mit értünk az uniós jog elsőbbsége elve alatt?
10. Mit értünk az uniós jog közvetlen hatálya alatt?

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE