

Az EU demokratikus hiányosságai: a „megoldások” csak súlyosbítják a problémát

Az Európai Unió demokratikus deficitje az európai uniós kérdésekkel foglalkozó tudományos gondolkodás közkedvelt témája volt a 2000-es években. Napjainkban ez a téma kevésbé divatos, pedig a probléma nagyobb, mint valaha.

Az Európai Unió „demokratikus deficitje” azt jelenti, hogy az EU működése és döntéshozatala kapcsán nem valósul meg olyan demokratikus kontroll, amely az európai országokban nemzeti szinten hagyományosan biztosított. Az EU távol esik a polgároktól, intézményrendszerében a politikai felelősség és elszámoltathatóság elvei nem érvényesülnek megfelelően. Ezt a megállapítást lényegében sohasem cáfolták, a probléma jelentőségét azonban gyakran megpróbálták minimalizálni.¹

A demokratikus deficit jelentőségét csökkentő klasszikus érv például, hogy az EU hatáskörei korlátozottak, és jellemzően speciális szakpolitikai területekre vonatkoznak. Az uniós döntések így politikai jelentőségüket és társadalomra gyakorolt hatásukat tekintve nem hasonlíthatók össze a tagállami szinten hozott, sokkal jelentősebb, a polgárok mindennapjait érintő és így a közvéleményt érdeklő döntésekkel. Az uniós döntéshozatal kialakítása a nemzeti szintű politikai kérdések eldöntésére nem lenne alkalmas, azonban azoknak a főként technikai jellegű kérdéseknek az eldöntésére megfelel, amelyre eredetileg kialakították.

A másik, az unió demokratikus deficitjét relativizáló érv az, hogy az EU nem állam, és nem is célja, hogy állammá váljon. Mivel egy *sui generis* nemzetközi intézményről van szó, nem kérhetők rajta számon ugyanazok az attribútumok, mint az államon.

A fenti érvek már kezdetekben sem álltak maradéktalanul szilárd talapzaton. Ráadásul időközben az unió hatáskörei a különböző szerződésmódosítások során egyre bővültek. Emiatt igény mutatkozott a demokratikus hiányosságok orvoslására, amelyre különböző – később többnyire látszatmegoldásnak bizonyuló – megoldások születtek.

¹ MAGNETTE 2006: 247–259.

Az egyik ilyen „megoldás” az Európai Parlament megerősítése volt. A kezdetekben konzultatív testületként létrehozott EP-t 1979-től közvetlenül választják, a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésétől kezdve a testület főszabályként a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá lépett elő.

A másik „megoldás” az úgynevezett asszociatív demokrácia előmozdítása volt. Ez azt jelentette, hogy a brüsszeli intézményrendszer azzal próbálta ellensúlyozni a választópolgároktól való távolságát, hogy szisztematikussá tette az együttműködést különböző civil és érdekképviselői szervezetekkel, amelyek véleményét kikérve „társadalmi konzultációt” rendszeresített.

A harmadik megoldás az úgynevezett „közvetlen demokrácia” előmozdítása volt. Ez azt jelenti, hogy az unió olyan eszközöket keresett, amelyekkel a hagyományos, parlamentarizmuson keresztül megvalósított képviselői demokráciától eltérően az állampolgárok és intézmények közvetlen interakcióba léphetnek egymással. Ilyen eszköz például az alapszerződésben is rögzített európai polgári kezdeményezés intézménye, amely keretében legalább 1 millió aláírás 7 országból való összegyűjtésével (és az egyes országokra vonatkozó minimum aláírásszámok elérésével) jogalkotás kezdeményezésére kérhető fel a Bizottság. A közvetlen demokrácia másik módja a 2021–2022-ben megvalósított, Európa jövőjéről szóló konferencia, amely során polgári vitacsoportokat szerveztek, és ezek keretében közvetlenül kérték ki a polgárok véleményét.

A fentieken túl a demokratikus deficit csökkentését szolgálta az is, hogy igyekeztek a nemzeti parlamenteknek nagyobb rálátást biztosítani az uniós döntéshozatalra. Bevezették az úgynevezett szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmust (sárga lapos és narancssárga lapos eljárások), amely lehetőséget teremt a nemzeti parlamentek számára, hogy felügyeljék a szubszidiaritás elvének megvalósulását, azaz hogy valóban csak azokon a területeken alkot-e szabályokat az unió, amelyeket nemzeti szinten nem lehet hatékonyabban szabályozni.

Mindennek ellenére, az unió jelenlegi valóságát elemezve megállapítható, hogy a demokratikus deficit problémája súlyosabb, mint valaha. Az Európai Unió olyan fejlődésen ment keresztül az elmúlt időszakban, amely miatt mára teljesen alaptalanná váltak a korábban említett, a demokratikus deficit jelentőségét minimalizálni próbáló érvek. Mindeközben a problémát orvosolni hivatott megoldások vagy nem váltak be, vagy egyenesen súlyosbították a helyzetet.

Az EU mára már nemcsak a technikai jellegű, alacsony közérdeklődést kiváltó szakpolitikai területeken aktív, hanem társadalmunk és jogrendszerünk alapjait, valamint a polgárok mindennapi életét erőteljesen érintő területeket is befolyásolni akarja.

Többek között a Magyarországgal kapcsolatban 2010 óta felmerülő viták is fémjelzik, hogy az uniós intézmények a hatásköri korlátoktól függetlenül jogot formálnak arra, hogy tagállami hatáskörbe tartozó jogszabályokról, adott esetben alkotmányos szabályokról vagy teljes alkotmányokról mondjanak véleményt, és kikényszerítsék azok megváltoztatását.² Az uniós intézményrendszer igyekszik magához ragadni a korábban tagállami hatáskörbe tartozó szociális és oktatási területeket; a migrációs politikán keresztül az EU dönteni kíván a társadalmak összetételéről; újabban felül akarja írni a család és a házasság klasszikus fogalmát; az orosz–ukrán háború kapcsán pedig meg kívánja határozni, hogy a tagállamok milyen álláspontot képviseljenek, és milyen mértékben vegyenek részt a konfliktusban.³

Jelentős átalakulást hozott az unió hatalmi szerkezetében az is, hogy az uniós intézmények – korábban elképzelhetetlen módon – súlyos csapást mérhetnek a tagállamok büdzséjére politikai megfontolások alapján.⁴ Ezt mutatja, hogy az EU diszkriminatív módon máig nem fizette ki Magyarországnak és Lengyelországnak a koronavírus-válságból való kilábalást elősegíteni hivatott helyreállítási alaphoz járó forrásokat, valamint hogy Magyarország uniós pénzügyi forrásai részlegesen felfüggesztésre kerültek az újonnan létrehozott kondicionalitási eljárás keretében.

Az az érv, amely szerint az EU-n, amely nem állam és nem is kíván az lenni, nem kérhetők számon ugyanazok a demokratikus kritériumok, mint az államokon, szintén érvényét veszítette. Az Európai Egyesült Államok létrehozásának célja egyre nyíltabban és világosabban fogalmazódik meg, és a hegemon helyzetben lévő mainstream politikai és intézményi erők támogatását élvezi. Elegendő csak a német kormány programjára tekinteni – amely célkitűzésként fogalmazta meg a föderális Európa létrehozását –, hogy belássuk, az EU állammá történő átalakítása sem tartozik többé a politikatudományi sci-fi kategóriájába.

A problémát tetézi, hogy a demokratikus deficit csökkentésére javasolt „megoldások” egy része a gyakorlatban nem hozta meg az elvárt eredményt, más részük pedig, ahogyan azok megvalósultak, paradox módon egyenesen súlyosbították a kezdeti problémát.

A kudarcot vallott megoldások között találjuk az európai polgári kezdeményezés intézményét. A magyar érintettségű, a nemzeti kisebbségek jogainak

² Európai Parlament 2011.

³ Európai Parlament 2022.

⁴ GÁT 2022.

előmozdítását célzó Minority SafePack tapasztalata is azt mutatja, hogy a kezdeményezők hiába gyűjtötték össze a megfelelő számú aláírást, a Bizottság könnyedén le tudta söpörni az ügyeket az asztalról.⁵ Emellett a szubszidiaritási kontroll szintén nem hatékony, a sárga lapos és narancssárga lapos eljárások kialakítása nem teszi lehetővé, hogy a nemzeti parlamentek hatékony kontrollt gyakoroljanak az uniós intézmények felett, amit az is jól mutat, hogy eddig összesen három alkalommal alkalmaztak sárga lapos eljárást, míg narancssárga lapos eljárásra egyszer sem került sor az unió története során.⁶

A korábban „megoldásként” élénk tárt, de végül a probléma súlyosbodását eredményező fejlemények közé sorolhatjuk az Európai Parlament megerősödését. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az EP jogköreinek kiterjesztése nem a demokratikus kontrollt erősítette meg az uniós intézményrendszerben, hanem a nemzeteket meghaladni kívánó, progresszív balliberális többség túlkapásainak engedett a korábbinál sokkal nagyobb teret. A konzervatív politikai közösségek mindennapos megbélyegzése, folyamatos politikai szégyenpadra állítása, a radikális baloldali ideológiák ráerőltetése a Tanácsra és a Bizottságra azt mutatja, hogy az EP megerősítése nem segítette elő a sokszínű demokratikus vita térnyerését az Európai Unión belül.

A brüsszeli intézményrendszer NGO-kkal, valamint politikai és gazdasági lobbiszervezetekkel való együttműködése szintén nem hozta közelebb a polgárokat az uniós intézményrendszerhez. Ehelyett olyan speciális hatalmi szerkezet alakult ki, amelyen belül meghatározott NGO-k és szervezetek kiemelt befolyást szereztek az uniós döntéshozatalban. Az ily módon megvalósított szelektív konzultáció messze nem fedi le az európai országok társadalmi komplexitását, ezáltal pedig nem segíti, hanem hátráltatja az unió demokratizálását.

Végül az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat megmutatta az európai uniós szinten alkalmazott „közvetlen demokrácia” határait. Bár a polgárok véleményének kikérése mindig üdvözlendő kezdeményezés, szkepticizmusra ad okot a konferencia lefolytatásának módja. Az eljárás túlbürokratizált volt, amelyen belül az intézmények képesek voltak a saját érdekeiknek megfelelő politikai agendákat előtérbe helyezni, míg háttérbe szorították az azokkal ellentétes elképzeléseket. Mindez egyértelműen tükröződik a konferencia nyomán végül megfogalmazott, az Európai Unió hatalmi szerkezetére vonatkozó javaslatokban, amelyek nem meglepő módon mind az unió szupranacionális

⁵ TÁRNOK 2022.

⁶ Európai Bizottság [é. n.].

Az EU demokratikus hiányosságai: a „megoldások” csak súlyosbítják a problémát

intézményeinek megerősítését és az EU-tagállamokkal szembeni hatáskörbővítését szorgalmazták.

Bár az uniós intézmények sokkal szívesebben foglalkoznak a tagállamok jogállamisági hiányosságaival, mint az EU demokratikus deficitjével, a probléma attól még igenis valós és megoldásért kiált. A megfelelő megoldást megtalálni azonban nem egyszerű, különös tekintettel arra, hogy az EU-s intézmények képesek az őket célzó reformokat a gyakorlatban úgy alakítani, hogy azok ne csökkentsék, hanem tovább növeljék hatalmukat.

2023. május 10.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság [é. n.]: *A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus*. Online: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_hu
- Európai Parlament (2011): *Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0315_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2022): *Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html
- GÁT Ákos Bence (2022): *Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?* *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/
- MAGNETTE, Paul (2006): *Le régime politique de l'Union européenne*. Párizs: Presses de Sciences Po.
- TÁRNOK Balázs (2022): *Pert vesztett a Minority SafePack az EU Törvényszéken*. *Ludovika.hu*, 2022. november 14. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/14/pert-vesztett-a-minority-safepack-az-eu-torvenyszeken/