

FEJES ZSUZSANNA*

Globalizáció – demokrácia – integráció: az Európai Unió állam- és politikaelméleti kihívásai a 21. században

I. Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az állam- és politikatudomány érdeklődésének újra a középpontjába került az államiság kérdése, a *nemzetállamok átalakuló helye és szerepe* a globalizációs és az európai integrációs folyamatokban. Ezek a jelenségek, valamint az elmúlt évek – gazdasági és pénzügyi – válsága bebizonyította, hogy a nemzetállam és joga egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére, miközben fokozódik az igény a válságjelenségek által életre hívott új kapcsolatok, és az ezekből adódó konfliktusok intézményesítésére. A 21. században az államokról már nem beszélhetünk csupán önmagukban, azokat el kell helyeznünk az *európai integrációs és globális világrendben*.

Tanulmányomban vizsgálom, hogy hogyan értékelhető az állam átalakuló helye és szerepe a nemzetközi rendszerben, és erre figyelemmel hogyan írhatók le, miként jellemezhetők – megfigyelhetők-e a szuverenitás és demokrácia hagyományos fogalmi kategóriáinak – az Európai Unió működési mechanizmusai.

Tanulmányom két előfeltevésre épül. Egyrészt abból indulok ki, hogy az Európai Unióban a *hagyományos állam- és politikaelméleti fogalmak átértelmeződése*, a tradicionális elméleti keretek felbomlása érhető tetten, miközben tagállami szinten is az *állam új minőségének* megjelenése figyelhető meg. Másrészt az Európai Unióban ügyek sokasága kíván egyeztetést, megfelelő döntéshozatali folyamatot, de még nem jöttek létre hozzájuk a nemzeti politikai rendszerekben megszokott formális kormányzati intézmé-

* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar. A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

nyek, ez pedig *demokrácia-deficitet* eredményez – miközben a globális gazdasági és politikai rendszer nemcsak szabályozandó, hanem bizonyos mértékig és tekintetben feltétlenül kormányzandó is. Az európai állam-és politikaelméletben jelentős paradigmaváltást hozott a *government* és a *governance* fogalmi megkülönböztetése, melynek értelmében a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, a válságjelenségek hatására a figyelem a *hatalom legitimációs szempontjaira* irányul, amelynek leírásához és megértéséhez új módszereket és analitikus kereteket kell kidolgozni.

Munkám első részében a *globalizáció, a szuverenitás és a demokrácia európai dimenzióinak*, és értelmezési lehetőségeinek vizsgálatából indulok ki, kitérek arra, hogy ez miként kapcsolható össze a *kormányzás új formáinak megjelenésével*, és mennyiben tekinthető alkalmasnak az európai kormányzás eszközürendszere az állam fogalmához kapcsolódó paradigmaváltás dilemmáinak feloldásához.

II. Globalizáció és európai integráció

A globalizáció számos területen alapjaiban rendítette meg az állam és államiság hagyományos felfogását, felbomlasztotta a vesztfáliai béke következtében kialakult világrendet, amely a területiális nemzetállamok szuverén egyenlősége, a be nem avatkozás, a nemzetközi jog kötelező erejű elveire épült, és amely egészen a 20. század végéig kitartott.¹ A hagyományos jog- és politikatudományi megközelítések a vesztfáliai államnak a „külső szuverenitás” elve alapján a nemzetközi politikai rendszert meghatározó szerepét, valamint az állam és polgárai között a 18-19. század óta formális társadalmi szerződésekben is kifejezett „belső szuverenitását” hangsúlyozták.² Ennek értelmében egy *állam hatalmát akkor lehet teljes mértékben szuverénnek* nevezni, ha a) az állam erősebb, meghatározó, döntő és nem levezethető, eredeti hatalommal bír a területe és a népessége fölött, és b) ha az államhatalomnak ez az ereje a legitím fizikai erőszak monopóliumában, és c) a jogalkotás elsőbbségében fejeződik ki.³

A 20. század közepéig a szuverenitás fogalma az állammal kapcsolódott össze, azonban a nemzetközi intézmények kialakulásával a szuverenitás nem kizárólagosan az államok fogalmának alkotóeleme. A *globalizáció és az állam* egymással konfliktusba kerülhet, de az állam nem fog kivonulni és a kettő nem kizáró oka a másik jelenlétének, éppen ellenkezőleg *egymás szükséges feltételei*. Egyes vélemények szerint, a globalizáció és politika korszakában a hálózatok, folyamatok, és az áramlatok rendszere fogja felváltani az egykori területű alapú hatalmat. Az elkülönült és jelentéssel teli határok, valamint a belügyeknek a külügyektől való világos elhatárolása mind nehezebbé válik a globális térben. A megkérdőjelezhetetlen autoritás és lojalitás igényét nehezebb fenntar-

¹ TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államelmélet I.* Szent István Társulat, Budapest, 2008. 163. p.

² KAISER TAMÁS: *Az euroorganizációs folyamat és a területi középszintek.* Európai Füzetek 7, Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001. 19. p.

³ SZILÁGYI PÉTER: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás.* Jog – Állam - Politika 2009/1. 74. p.

tani a sokféle, egymást átfedő autoritások posztmodern világában. A *globalizáció a vesztfáliai szuverenitást leginkább azzal ássa alá, hogy eloldozza a hatalom területi kötöttségeit (deterritorializálódás)*. Az elektronikus hálózatokkal összekapcsolt, digitalizált világgazdaságban mind több olyan funkcionális intézmény és hely létezik, amely mintegy területen kívüliséget élvez a szuverén államok határain belül is.⁴

A 20. század második felében megszorodtak azok a nem állami entitások is, amelyek megbontják az államok szuverenitását. Egyre nagyobb számban jelentek meg olyan nemzetközi szervezetek, amelyek ugyan az egyes államok tagjai, mégis a szuverenitás tekintetében átlépik a nemzeti határokat, illetve elterjedtek a *kormányokhoz nem kapcsolódó nemzetközi gazdasági és társadalmi szerveződések* (NGOs), amelyek különféle mozgalmak révén fejtik ki *politikai határokat nem ismerő hatásukat*.⁵

A globalizáció hatásai nagyon sokrétűek, külső objektív vonatkozásban megjelennek, és számos hatást váltanak ki, a folyamat számos területet érint: vannak környezeti, gazdasági, társadalmi és szociális jellegű hatásai, valamint politikai és nem utolsósorban kulturális vonatkozásai is, amely változásokkal az államnak szembe kell néznie.⁶ A globalizáció a világot átfogó *társadalmi kapcsolatok intenzitásának* növekedése, amely révén távoli helyek úgy kapcsolódnak össze egymással, hogy az egyik helyen bekövetkező eseményeket sok kilométernyi távolságban lejátszódó folyamatok befolyásolják, és viszont. Más meghatározás szerint a globalizáció az a folyamat, amely során a földrajzi helyek valamint az ott tevékenykedő gazdasági, politikai, társadalmi szereplők közötti integráció megerősödik. „A globalizáció olyan, alapvetően *hatalmi-gazdasági természetű folyamat*, amelynek során a világgazdaság legerősebbé váló szereplői a legjelentősebb nemzetközi intézményeken keresztül, az adott és általuk formált jogi keretek között, saját érdekeik alapján egységesítik és általános érvényűvé teszik a gazdasági és politikai szabályokat.”⁷

A globalizáció során felvetődik a kérdés, *hogyan hatással van ez a folyamat az állami hatalomra, valamint hogyan érinti az állami szerepvállalást*: „... a nemzetek felletti irányzatok gyengítették az állam önállóságát és szerepét, nem jött létre megfelelő pótlék, amely helyettesíthetné, mint olyan alapvető egységet, amely választ ad a világban végbemenő változásra. Továbbra is létfontosságú az, hogy a nemzet politikai vezetése miként készíti fel népét a huszonegyedik századra, még akkor is, ha gyengülnek az állam hagyományos eszközei – és éppen ezért fontos már most megvizsgálni az egyes országok és térségek kilátásait, ahogy megválaszolják, vagy nem tudják megválaszolni a küszöbön álló évszázad kihívásait.”⁸

A globalizáció, a regionalizáció, és a kulturális identitás elvesztése szintén a nemzeti-állami szint befolyás csökkenésére utal, valamint a *nemzeti szerepvállalás gyengülését* jelenti. *Samuel Huntington* a globális rendezetlenség kifejezést használja a bekövet-

⁴ BAYER JÓZSEF: *A szuverenitás politikaelmélete*. Magyar Tudomány 2013/04. 380. p.

⁵ GOMBÁR CSABA: *Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról*. In: GOMBÁR CSABA – HANKISS ELEMÉR – LENGYEL LÁSZLÓ – VÁRNAI GYÖRGYI (szerk.): *A szuverenitás kárpázata. Korridor*, Budapest, 1996. 19. p.

⁶ MICHAELS, RALF: *Globalization and Law: Law Beyond the State*. Hart Publishing, Oxford, 2013. 4. p.

⁷ VERESS JÓZSEF: *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Typotex Kiadó, Budapest, 2009. 401–416. pp.

⁸ KENNEDY, PAUL: *A huszonegyedik század küszöbén*, Napvilág Kiadó, Budapest, 1997. 130. p.

kező helyzetre, melyet szerinte az alábbi tényezők fognak jellemezni: a) a kormányzati hatalom összeomlása, b) az államok dezintegrációja, c) etnikai, vallási és törzsi konfliktusok intenzitásának növekedése, d) a maffia jellegű bűnözés nemzetközivé válása, e) menekültek tízmillióinak áradata, f) a nukleáris és más tömegpusztító fegyverek megsokszorozódása, g) a terrorizmus elterjedése, h) az etnikai tisztogatások és népirtások gyakorivá válása.⁹

„A jelenleg folyó globalizációs folyamatnak talán a legfontosabb és sajátos vonása a *nemzeti politikák és politikai döntéshozó mechanizmusok 'globalizációja'*. A nemzeti politikák – beleértve a gazdasági, szociális, kulturális és technológiai területekre vonatkozókat –, amelyek korábban az államok törvényes hatásköre alá tartoztak, és az egyes országokon belül az állampolgárok is, egyre nagyobb mértékben kerülnek a nemzetközi folyamatok vagy a nagy magántársaságok és gazdasági-pénzügyi intézmények befolyása alá. Ez a nemzeti szuverenitás erózióját vonja maga után és *leszűkíti a kormányzatok és állampolgárok döntési lehetőségét, képességét a gazdasági, szociális és kulturális politika alternatív változatai közötti választást* illetően.”¹⁰

A globalizáció egyik legfőbb veszélyét és káros hatását sokan elsősorban a *nemzeti önrendelkezés, illetve az állami szuverenitás eróziójában*, a döntéshozatalnak az országokon kívülre kerülésében látják. Nem kétséges, hogy a globalizációs folyamat felgyorsulása a gazdaságban, vagyis a világgazdaság (aszimmetrikus) interdependenciáinak kiterjedése és elmélyülése a gazdasági folyamatok – korábban sem kizárólagos vagy feltétlenül elsődleges – nemzetgazdasági kereteit mindinkább kikezdi. A globalizáció nem gazdasági folyamatai és hatásai a társadalmi élet egyéb területein is mindinkább növelik a külső, nemzetközi tényezők szerepét és befolyását. Ezzel együtt természetesen csökken a kormányzati politika tényleges hatóköre és hatóereje.¹¹

A hagyományos nemzetközi szuverenitás szempontjából *ilyen új kihívást jelent az európai integráció is*. „Az egyesített Európa transznacionális, regionális és helyi hálózatok interakciójából létrehozott és megteremtett tér, amely kulturális, kereskedelmi, pénzügyi és oktatási szereplőket és érdekeket is magában foglal(...) A globalizáció és az európai integráció folyamata viszonylagossá tette az önazonosságokat, behatolt e zárt rendszerekbe és felbomlasztotta azokat. Társadalmon túli és területen kívüli diszkurzív tereket és hálózatokat alkotott a tér-idő végű létezés határán.”¹²

A globalizáció fogalma egyre szorosabban kapcsolódik össze az *európaizáció* fogalmával. Az európaizáció nem egy különleges jelenség, hanem azt az átalakulási folyamatot jelöli, amelyet az Európa jövőjéről szóló viták hívtak életre. Középpontjában az áll, *hogyan kormányozható a kibővített Európa, valamint hogyan tudnak a kor-*

⁹ HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 1997.

¹⁰ KHOR, MARTIN: *The WTO and the South: Implications and Recent Developments*. Third World Network Briefing Paper, Penang, Malaysia, 1998. 4. p.

¹¹ SZENTES TAMÁS: *A globalizáció kedvező és kedvezőtlen hatásai*. Magyar Tudomány 2002/6. 208. p.

¹² AXFORD, BARRIE – HUGGINS, RICHARD: *Towards a post-national polity: the emergence of the Network Society in Europe*. In: SMITH, DENNIS – WRIGHT, SUE (eds.): *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*. Sociological Review Monograph Series Vol. 48. May, 2000. 176. p.

mányzás alapvető intézményei újjászerveződni.¹³ Az európaizációt legtöbbször olyan folyamatként értelmezik, amelynek során a „tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás, orientáció hatására.”¹⁴ Az európaizáció folyamatában a figyelem az *EU demokratizálódására, az európai identitás megfogalmazódására, a szupranacionális hatalom legitimációs szempontjaira* irányul, amely rendkívül összetett folyamatokat hordoz magában.

III. Demokrácia és európai integráció

Az előzőekből következően felmerül a kérdés, hogy *kiterjeszthető-e a demokratikus autoritás a nemzetek feletti intézményes mechanizmusokra*. Ehhez mindenekelőtt a demokrácia fogalmát kell kissé körbejárni. Mint az közismert, az ógörög eredetű demokrácia (δημοκρατία) elnevezés az i.e. V. században keletkezett, és vált használatossá. A „démosz” és a „kratosz” tövekből kialakított szóösszetétel, mint alapvetően a „sokaság uralmát” jelölő kifejezés egyfelől a „monarchia” és a „tyrannisz” terminusok ellenpólusaként, másfelől a különböző egyenlőségfogalmak bázisán, elsősorban az „izonómia” (jogegyenlőség, az állampolgári aktivitás lehetőségének egyenlősége) és az „izegória” (a véleménynyilvánítás szabadságának egyenlősége) kategóriáival összekapcsolódva nyerte el jelentését.¹⁵ A fogalom értelmezésének és használatának történetében döntő jelentőségű változást hozott az 1780 és 1800 közé eső két évtized, a francia forradalom időszaka. Jelentése kitágult, és a *politikai berendezkedés, az alkotmányforma illetve az uralmi mód leírása* mellett azokon túli elemekkel, társadalmi-szociális, illetve történetfilozófiai tartalmakkal dúsult.¹⁶ A huszadik századi történelmi tapasztalatok, hatalmi és ideológiai átrendeződések eredményeképp a „demokrácia” egyrészt a „diktatúra” (az autokrácia, a totalitárius és autoritárius rezsim) ellenfogalmává, másrészt alapvetően pozitív értéktartalmú, minden korábbinál szélesebb kör számára vonzó alternatívát jelölő kategóriává, harmadrészt pedig – a „demokratizáció” terminusával összefonódva¹⁷ – nemzetközi szintű társadalmi-politikai fejlődési irányt, alkotmányos-politikai horizontot, sőt, „téloszt” jelölő kifejezéssé vált.

Az állami intézmények demokratizálására azért van szükség, hogy az *államot alkotó politikai intézmények legitimálhatók* legyenek. A demokrácia a kapcsán részvételi elv térhódítása mélyen összefügg a politikai legitimáció kérdésével. Éppen ezért fontos kérdés, hogy milyen módon kell az állami/nemzetközi rendben teret nyitni a *részvételi elv*

¹³ OLSEN, JOHAN P.: *The Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Paper 2002/02, 3. p. http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm (2014. április 15.)

¹⁴ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 17. p.

¹⁵ CARTLEDGE, PAUL: *Ancient Greek Political Thought in Practice*. Cambridge University Press, Cambridge – New York, 2009. 8-9. p.; MEIER, CHRISTIAN: *Bevezetés: Ókori alapok*. In BRUNNER, OTTO – CONZE, WERNER – KOSELLECK, REINHART (eds.): *A demokrácia*. Jószyveg, Budapest, 1999. 10–12. pp.

¹⁶ MAIER, HANS: *A tradíció megbomlása a kora újkorban*. In: BRUNNER – CONZE – KOSELLECK 1999, 61. p.

¹⁷ Ennek egyik legismertebb tudományos alkalmazására lásd HUNTINGTON, 1993.

érvényesülésének. Ugyanakkor a modern demokrácia nem merül ki a néprészvételt fellelő döntési mechanizmusok térhódításában. Több politikai elv és intézményelméleti megfontolás is szerepet játszik a modern demokrácia arculatának kialakításában. Amikor a részvételi elvnek az állami mechanizmusokban való érvényesüléséről gondolkodunk, arra kell figyelemmel lenni, hogy a *demokratikus eljárásoknak a politikai autoritás gyakorlásához kell hozzájárulniuk.* Értelmetlen, ezáltal pedig igazolhatatlan lenne a demokrácia érvényesítése, ha ezzel lehetetlenné válna a kompetens állami döntések meghozatala, illetve hatékony végrehajtása.¹⁸

Fukuyama a 21. századi államépítés vonatkozásában megállapítja, hogy míg az amerikai hagyomány szerint az alkotmányos nemzetállam a demokratikus többség akarátában gyökerezik, addig az európai felfogás alapján a legitimitás a törvények és az egyes nemzetállamok akarata felett álló jogi elveken nyugszik, vagyis a demokratikus cselekedetek legitimitása végső soron nem a demokratikus eljárás helyességén alapszik, hanem a *jogrend felett álló, morális tartományból származó elsődleges jogoktól és normáktól függ.*¹⁹

Európai szinten a demokráciára már az EU Alapjogi Chartájának Preambulumában is történik utalás, míg EUSz 10. cikke kifejezetten leszögezi, hogy az *Európai Unió működési elve a képviseleti demokrácia,* ahol a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Az EU valamennyi tagállamát demokratikus jogállamnak tekinthetjük, amelyekben a képviseleti demokrácia valamely modellje érvényesül. *Az uniós polgároknak közvetett és közvetlen részvételi lehetőségeik egyaránt vannak az Unió demokratikus működése kapcsán.* Közvetett módon a polgárokat uniós szinten képviselő Európai Parlament által, illetve a nemzeti parlamenteken keresztül vesznek részt az EU demokratikus ellenőrzésében.²⁰

Európai Parlament szerepét az elsődleges jogforrásokon túl az Európai Unió Bírósága is úgy határozta meg, mint olyan intézményt, amely a közösségi normákat demokratikus legitimitációval képes felruházni. Ezzel a képviseleti demokrácia elvét az alapvető jogokhoz és jogállami garanciákhoz hasonlóan az uniós jogrendben bennerejlő elvként kezelte.²¹ Tekintettel arra, hogy a nép választott képviselői útján vesz részt a hatalomgyakorlásban, a Parlament jogalkotási részvétele a képviseleti demokrácia megvalósulásának biztosítója. Ezzel a nép szupranacionális hatalomgyakorlásban való részvételének szükségessége is megfogalmazást nyert.²² A transznacionális szervezetek között tehát

¹⁸ TAKÁCS 2008, 222. p.

¹⁹ FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században.* Századvég, Budapest, 2005. 147–151. pp.

²⁰ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.* Complex, Budapest, 2011. 87. p.

²¹ MANCINI, FEDERICO G.: *Democracy and Constitutionalism in the European Union.* Hart Publishing, Oxford, 2000. 35–36. pp.

²² C-138/79. sz. ügy 33. pontja: „...lehetővé teszi a Parlament számára, hogy ténylegesen részt vegyen a közösségi jogalkotási eljárásban. Ez a hatáskör a Szerződés által elért kívánt intézményi egyensúly lényegi eleme. Noha korlátozott mértékben, e hatáskör közösségi szinten azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában. Ezért a Szerződés által előírt esetekben a Parlamenttel folytatott konzultáció olyan lényeges eljárási szabály, amelynek

kizárólag az Európai Unióról mondható el, hogy a saját döntéshozatalát a demokratikus jogalkotás elvének igyekszik alárendelni.²³ Ugyanakkor a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról hozott ítéletében úgy fogalmazott, hogy az Európai Parlament által megvalósuló képviselő nem felel meg az egyenlőség kritériumának úgy, ahogy az egy demokratikus államban elvárható.²⁴ A német alkotmánybíróság szerint, bármennyire is hangsúlyozzák a Szerződések az uniós polgárságot, az Európai Parlament, mint szupranacionális intézmény az integrációban részt vevő tagállamok népeinek képviselőtét látja el – nem beszélhetünk tehát „szuverén népről”.

A képviselői demokrácia hagyományai mellett az EUSz 11. cikke kitér mind a *részvételi*, mind a *közvetlen demokrácia formáira*, egyúttal új uniós polgári jogként bevezeti a polgári kezdeményezést. A demokrácia ezen elemei először kerülnek kifejezetten nevesítésre az elsődleges jog szintjén, kapcsolódva a 2001-ben elfogadott jó európai kormányzásról szóló *Fehér Könyvhöz*,²⁵ amely előre vetíti EU intézményeinek demokratikus legitimitációját. Az „európai kormányzás” fogalmát mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra is kiterjeszti, amelyek újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével valósulnak meg, és felhívja a figyelmet a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően.

Mindazonáltal az EU intézményeinek döntéshozatali rendszerében (jogalkotási-végrehajtási) a *nemzetállami szinten megszokott demokratikus elemek és struktúrák több szempontból jelentős mértékben hiányoznak*, továbbá az Európai Unió és polgárai között jól érzékelhető identitásbeli szakadék van alakult ki.²⁶ Mindez egyfajta demokráciadeficitet²⁷ eredményez, amely egy általánosan használt kifejezés annak a meglehetősen összetett problémának a leírására, amely a demokratikus döntéshozatali folyamatot csorbitja, és amelyet az EU-ról szóló szakirodalom számos különböző kontextusban használ. A fogalom először *Theo Sommer* „*The Community Is Working*”²⁸ címet viselő, 1973-as munkájában jelenik meg, később *David Marquand* használta „*Parliament for Europe*” című, 1979-es könyvében, és felbukkant 1977-ben is, a Fiala európai födera-

figyelmen kívül hagyása az adott jogi aktus semmisségét eredményezi.” C-138/79. Roquette Freres kontra Tanács [1980] EBHT I-3333.

²³ DAHL, ROBERT: *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*. Political Science Quarterly, 1994. 31–32. pp.

²⁴ Az egy ember, egy szavazat elv érvényesül ugyan, de a szavazatok súlya mégsem azonos, az egyes tagállamokból megválasztható képviselők számának a degresszív arányossági rendszerben történő meghatározásának a következményeként. BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 278-281. pontok. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (letöltés: 2014. 04.15.)

²⁵ European governance – A white paper. COM (2001) 0428 final. OJ C 287. 12.10.2001.

²⁶ HURRELMANN, ACHIM: *European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution*. European Union Law Journal 2007/3. 343–359. pp.

²⁷ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás*. In: GRANASZTÓI GYÖRGY – KODOLÁNYI GYULA (szerk.): *Magyarország ma és holnap*. Magyar Szemle Könyvek. Budapest, 2007. 177–205. pp.

²⁸ SOMMER, THEO: *The Community Is Working*. Foreign Affairs 1973/4 (51) 747. p.

listák manifesztumához köthetően, melynek első fejezete „A demokratikus deficit” címet viselte.²⁹ Ezekben az esetekben a demokratikus deficit fogalmát arra használták, hogy rámutassanak az Európai Közösségek (vagy a manifesztum esetében egész Európa) nem kellően demokratikusnak vélt szakpolitikai döntéshozatalai eljárásaira. A lényeg lényege, hogy miközben az EU-t demokratikus értelemben vett jogállamok alkotják, az intézményrendszer azonban mégsem úgy működik, mint egy, a mai értelemben vett, demokratikus rendszer.

Neunreither szerint „megalapozottan állíthatjuk, hogy az Európai Unió egyfajta ketős legitimitációra épül: az első legitimitás-alap a tagállamok demokratikus intézményrendszere és az a tény, hogy a nemzeti parlamentek – az alapító szerződések és azok módosításainak ratifikálásával – hozzájárultak bizonyos hatásköröknek az Európai Unióra való átruházásához, valamint ezeknek a hatásköröknek a Közösség intézményei általi, az alapító szerződéseknek megfelelő gyakorlásához ... Fokozatosan egy második legitimitás is kiépült, főként az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választására alapítottan.”³⁰ Amennyiben a jog szemszögéből vizsgálánk a demokrácia deficit kérdését, úgy azt kellene körbejárni, vajon az EU-s jogszabályok rendelkeznek-e a szükséges demokratikus megalapozottsággal, vajon megerősítést nyernek-e a tagállami szinten működő képviselői demokrácia által. Ehhez pedig az szükséges, hogy választ adjunk a kérdésre: vajon azok az intézmények, melyek ezeket a kötelező erejű jogi normákat elfogadják, kellő mértékben rendelkeznek-e demokratikus legitimitással.

A demokrácia-deficit intézményi aspektusának³¹ *Merkel* három elemét sorolja fel.³² Az első, leglátványosabb elem a döntéshozatalban lelhető fel, tekintettel arra, hogy döntéshozó hatalommal alapvetően nem a közvetlen választói képviselőket biztosító Európai Parlament rendelkezik, hanem a tagállami érdekeket megjelenítő, a tagállamokban demokratikusan megválasztott parlamentekben alakult kormányok delegáltjai, a Tanács. A második elem a végrehajtásban keresendő, hiszen az EU döntéshozatali folyamatában megszületett jogszabályok – akár közvetlen, akár közvetett hatályúak – végrehajtásának nagy része a tagállami intézményekben történik. A deficit harmadik eleme az érdekkifejezés és az érdekkaggregáció területén jelentkezik, ugyanis míg a tagállamokban megszokott politikai folyamat rendszerében a társadalom és a politikai intézményrendszer között a pártok és az érdekszervezetek közvetítenek, addig az EU szintjén ez a közvetítő csatorna csupán részlegesen és közvetetten működik.

Összefoglalóan elmondható, hogy az Európai Uniót, *sui generis* szervezet lévén, nem feltétlenül lehet és kell az államokra alkalmazott mértékek alapján megítélni. A szuverenitás fogalma európai szinten nem azonos az államhatalommal, de annak legfontosabb tulajdonsága. Az EU hiányzó államiságára tekintettel az államokra vonatkozó demokratikus elvek európai szinten csak bizonyos eltérésekkel alkalmazhatók. Az EU

²⁹ <http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/> (letöltés: 2014.04.15.)

³⁰ CRAIG, PAUL – DE BURCA, GRAINNE: *EU Law: Texts, Cases and Materials*. 4th ed. Oxford University Press, Oxford, 2007. 312. p.

³¹ Vö. PETER JANCARIK: *Understanding Democracy in the European Union. Democratic Deficit as a Powerful Myth?* Central European University, Budapest, 2006. 16. p.

³² MERKEL, WOLFGANG: *Elmélyíteni és kiszélesíteni? Az Európai integráció korlátai*. Politikatudományi Szemle IV. évf. 1997/2. 5–32. pp.

intézményeinek döntéshozatali rendszerében (jogalkotás – végrehajtás – érdekkifejezés) a nemzetállami szinten megszokott demokratikus elemek és struktúrák több szempontból jelentős mértékben hiányoznak. Az EU-ban a nemzeti politikai intézmények (a kormány és a parlament) megfelelői még nem jöttek létre klasszikus formájukban, és egyikük sem feleltethető meg közvetlenül a hagyományos törvényhozó és végrehajtó hatalomnak, sőt, a döntéshozatali intézmények és azok együttese sem értelmezhető közvetlenül az állam vagy a kormányzat megszokott fogalmaival.

IV. Globalizáció – demokrácia – integráció: a kormányzás új kihívásai a 21. század Európájában

Az európai integrációs folyamat mibenlétére, a jelenségek leírására és magyarázatára, a megfelelő cselekvési minták megfogalmazására államjogi megközelítések mellett olyan különböző integrációelméletek jöttek létre, amelyek mindenki számára kezelhetővé, nevesíthetővé tették a bonyolult jelenségeket. Az EU-t nem csupán a külpolitika részeként, a nemzetközi térben vizsgálták, hanem teret nyert a belpolitikai szemléletű megközelítés, amely az Európai Uniót nem a tagállamok fölé, hanem azok mellé helyezi, és azokkal összevetve próbálja értelmezni a döntéshozatali folyamatok alakulását. Még a leginkább formalizált uniós intézmények is *hosszú alkufolyamatokra épülnek, és végső soron konszenzuális alapon működnek*, hogy minden tagország számára többé-kevésbé elfogadható kompromisszum szülessen.³³

Az Európai Unió olyan szakpolitikai tér, amelyben megvalósul a szupranacionális, kormányközi és szubnacionális szintek szimbiózisa. Érzékelhetővé válik az államok módosuló szerepe: a kölcsönös függőség részint a globalizált világ többi szereplőjétől, részint a szubnacionális és nem kormányzati szervektől. Kihívást jelent az államok funkcionális és autonómiájának szempontjából a döntések megosztása és a politikák megosztott gyakorlása. Ezek a folyamatok a már meglévő szintek összekapcsolását, a gazdasági és társadalmi kohéziót segítik elő, miközben a szubnacionális szintek térnyerése szervesen összekapcsolódik a *demokratikus részvételi formákkal és a hatékony kormányzás eszméjével*.

A *kormányzatról a kormányzásra való áttérés* nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg, hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusaiiban is. A folyamat jelenleg is tart, egyre erőteljesebben kimutatható a *többszintű kormányzás* részeként a szubnacionális szereplők térnyerése, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba. Az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját,³⁴ melyet elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom

³³ SHORE, CRIS: 'European Governance' or Governmentality? *The European Commission and the Future of Democratic Government*. European Law Journal Vol. 17. No. 3. 2011. 287–303. pp.

³⁴ European governance – A white paper. COM (2001) 0428 final. OJ C 287. 12.10.2001. 1–29. pp.

minél szélesebb körű részvételével kíván megvalósítani. Ennek értelmében a „jó” európai kormányzás magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet az európai intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közjó elérése érdekében.

Az Európai Unióban leginkább a *politika (politics)* és a *közpolitika (policy)* kettősége figyelhető meg: míg az egyes tagállamok rendelkeznek központi kormányzati rendszerekkel (*government*), így politikai rendszereik közelebb állnak a politika hagyományos fogalmához (*politics*), addig az EU decentralizált sokszinű és sokszereplős politikai rendszere (*governance*) még sokkal inkább a közpolitika fogalmi struktúrája (*policy*) alapján magyarázható. Az EU közös értékek és demokratikus intézmények alapján jön létre és működik, de elsősorban és alapvetően közpolitikai rendszerként funkcionál. Míg a közpolitikai rendszerek kiépítése rohamléptekkel halad előre, a politikai intézményrendszer kiépítése lemarad.

Mindazonáltal a gazdaságpolitika terén az EU-ban a közpolitikai rendszer stabilizálása és fejlesztése figyelhető meg, az EU ennek megfelelően megy előre egy magasabb szintű integráció felé, amelyben a közpolitikai rendszer stabilitása révén az „átpolitizálás” eszközeivel, a „gazdasági kormányzás” keményedik „gazdasági kormányzattá”. Egészében véve a folyamatot úgy jellemezhetjük, hogy megkezdődött a kiterjesztett és megerősített gazdasági kormányzás (*economic governance*) intézményesítése, az uniós gazdaságpolitikai intézményrendszer kiépítése, amely lassan elvezethet egyfajta gazdasági kormányzathoz (*economic government*).³⁵

Minél előbbre tekintünk az integrációban, annál *erősebb az EU politikai és gazdasági dimenziója – de messze van attól, hogy állami-kormányzati szervezetnek tekintsük* a politikai rendszer működése tekintetében. Mindemellett megfigyelhető az a folyamat, amelyben fokozatosan a brüsszeli bürokrácia a korábban a nemzetállamok szintjén meglévő kompetenciákat próbálja magához vonni, amelyek éppen a kormányzatiság gyakorlatát követő nemzetállamok öndefiníciójához tartoztak hozzá: a nemzeti valutát, a jogalkotás elsőbbségét, a határátlépést.

V. Következtetések

Összegezve megállapítható, hogy az Európai Unióban a hagyományos elméleti keretek felbomlása érhető tetten, miközben tagállami szinten is az állam új minőségének megjelenése figyelhető meg. Az Európai Unió fundamentumát jelentő Lisszaboni Szerződés jelentős eredményei ellenére sem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárá-

³⁵ A gazdasági kormányzatról a gazdasági kormányzatra való átmenet az EU központi gazdaságpolitikai intézményrendszere által, európai „pénzügyminiszterrel”, ami egyben a politikai unió felé tett első lépésnek is tekinthető. Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) in the Economic and Monetary Union. [Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásról, koordinációról, és kormányzatról]. 2012. március 2.

soknak. A nemzeti alkotmányok, mint a demokratikus legitimitás forrásai, még jó ideig fontos szerepet játszanak az EU legitimitásának a meghatározásában.

Az Európai Unió nem szűnő válságban van. Pénzügyi és gazdasági válságban; szociális válságban; de ez egyúttal politikai válság is, mégpedig bizalmi válság.³⁶ Miközben az Európai Unió intézményei egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek az *európai integráció demokratikus működésének fenntartására*, a jó és hatékony európai kormányzás kialakítására, addig az integráció működése akadozik, a gazdasági és politikai válságjelenségek egyre erőteljesebben vannak jelen, és éreztetik hatásukat mind az egyes tagállamok, mind azok polgárainak hétköznapi életében. Paradox módon ugyanakkor e közvetlen és erőteljes hatások ellenére egyre nagyobb mértékben növekszik az érdektelenség, a távolság, és csökkennek a valódi, érdemi kapcsolatok az uniós polgárok részéről az EU intézményei irányába, ami egyúttal bizalmi válsághoz vezet. A fentiekből következően a téma folyamatosan napirenden van az Európáról való gondolkodásban, szinte valamennyi tudományterületen.

Ugyanakkor az Unió nem képes kiváltani azt a fokú azonosulást és identifikációt, amit a nemzetállamok még ma is elérnek. Azonosulás nélkül, pedig nincs valódi legitimitás.

A jelenleg erőltetett nemzetállami paradigmán belül a problémáknak valószínűleg nem lesz megoldása, mivel az a szuverenitásnak egy olyan fogalmára épült, ami a nemzetállam felett nehezen értelmezhető. Nyitott marad a kérdés, hogy hogyan lehet egységes szerkezetbe rendezni az EU bonyolult rendszerét. Az EU véglegesen letért az alapítóatyák által kijelölt egységes integráció útjáról, és megteremtette a lehetőségét annak, hogy a tagállamok térben, időben és egyes szakpolitikai területek szerint is különböző együttműködési formákban vegyenek részt, amely átértelmezi az integrációelméletek eddig használt teóriáit.

³⁶ Ezekkel a gondolatokkal indította Barroso elnök 2012. szeptember 12-ei beszédét Strasbourgban. BARROSO, JOSE MANUEL DURAO: *State of the Union*. [Az Unió helyzete]. 2012. évi beszéd, Európai Parlament plenáris ülés, Strasbourg, 2012. szeptember 12. SPEECH/12/596. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_hu.htm (letöltés: 2014.04.15.)