Kiss J. László

Európai parlamenti választások 2014 – uniós perspektívák

Miért különlegesek a 2014. évi európai parlamenti választások?

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

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

A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4. A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú "Nemzeti Kiválóság Program" címen kiemelt projekt keretei között valósult meg.

A választások után kibontakozó vita jól mutatta, hogy a tagállamok egy csoportja ragaszkodik az állam- és kormányfők szuverén jelölési jogához, és nem fogadja el, hogy a lisszaboni szerződésben nem szereplő csúcsjelöltek megváltoztassák a status quót. A két csúcsjelölt, Jean-Claude Juncker és Martin Schulz ugyanis még a parlament létrejötte előtt „koalíciós tárgyalások" nélkül megállapodott a választási eredményben, annak érdekében, hogy az állam- és kormányfők javaslattevési jogát befolyásolják.[1] Az ellenző tagállamok Junckert az Unió régi, technokrata szakemberének tekintik, aki az Unió napirenden lévő feladatainak megoldásához nem a legalkalmasabb jelölt, személyében inkább ahhoz a föderalista megközelítéshez áll közel, amely a gyakorlatban már eddig is az Unió hatásköreinek lopakodó kiterjesztését tette lehetővé.

Kettős többség és a bizottság új elnöke körüli vita

A bizottság új elnökének személye körüli vita messzebb megy, mint az Európai Parlament és az Európai Bizottság viszonyának kérdése és az Unión belüli erőviszonyokat, s ezzel a stabilitáspolitika kilátásait érinti. Juncker elnöki kinevezése élesen szembemegy David Cameron érdekeivel, és ezért a luxemburgi politikus megválasztása a brit miniszterelnök belpolitikai vereségével lenne egyenértékű. Ebben az esetben nincs kizárva, hogy Nagy-Britanniában az Unióról szóló referendumot 2017 helyett már korábban megrendezik, és a választások kimenetele akár a kilépés opcióját is magában rejtheti. A teljes képhez tartozik, hogy ahogy konzervatív Cameron a néppárti Juncker ellen, úgy a Munkáspárt Juncker ellenfele, a szocialista Martin Schulz ellen foglal állást. Mindez azt jelenti, hogy a brit vita nem a bal- és jobboldali törésvonalak mentén zajlik. Nem a tartalmakról van szó. A britek számára a mindenkori csúcsjelöltek egyszerűen túlságosan „európaiak".[2]

Merkel helyzete meglehetősen ellentmondásos, mert Juncker támogatása mellett foglalt állást, de ugyanakkor elemi érdeke az is, hogy Nagy-Britanniát az Unió keretein belül tartsa. A németek nézőpontjából a piaci érdekeket szem előtt tartó britek befolyása nagyon fontos olyan kérdésekben, mint az EU költségvetése, a bankunió és a szabadkereskedelem, röviden minden olyan törekvés, amely a versenyképesség és a növekedés érdekében a belpiac és a szabadkereskedelem potenciáljának mind teljesebb kihasználására irányul. Ezeknek az érdekeknek különleges jelentőséget kölcsönöz a tény, hogy 2014. november 1-jétől az Unióban bevezetik a kettős többség elvét, amelynek értelmében a határozatok elfogadásához a 28 tagállam támogatásának legalább 55 és az EU lakosságának legalább 65%-a szükséges. Nem kétséges, hogy az Unió lakosságának 12,7%-át képviselő Nagy-Britannia távozása megnehezítené a német stabilitáspolitika érvényesítését. Jelenleg ugyanis az Unió 28 államának 54, lakosságának pedig 51%-a inkább a stabilitáspolitikai irányvonal mellett sorakozik fel,

[1] Vö. Jasper von Altenbockum: „Aufstand des Spitzenkandidaten." *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, F.A.Z. ,* http://www.faz.net/e-paper/, 2014. június 7.

[2] Vö.: Wolfgang Müncheu: „Grossbritannien und die EU. Nur noch eine Ehe auf dem Papier." *Spiegelonline*, http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/muenchau-grossbritanien-und-die-eu-pass, 2014. június 16.

míg a stabilitáspolitika szkeptikusainak befolyása az Unió lakosságának 49, 28 államának pedig 46%-ára terjed ki. A lakosság számarányát tekintve a Junckerrel szemben fenntartásokkal viseltető államok csoportja, Svédország (1,9%), Hollandia (3,3,%), Magyarország (1,9%) és Olaszország (12%) ugyan már a blokkoló kisebbség közelében van, ám az erőviszonyokat átalakító igazi áttörés Németország (16,2%) csatlakozása lenne.[3][4]

EP-választások mint a gazdasági válság és a válságkezelési politika költségei

Az európai parlamenti választások egy további különlegessége volt, hogy 2009 júniusa után az első olyan választás volt, amely már a gazdasági és pénzügyi, nem kevésbé az euroválság hatásait tükrözhette. Az ingatlanbuborék kipukkanása és az abból kialakuló amerikai jelzálogválság, majd a Lehman Brothers bankház bedőlése által fémjelzett válság ugyan már 2007-ben és 2008-ban megkezdődött, ám az euróválság a 2009. évi európai parlamenti választásokat követően, 2010-től bontakozott ki, és csak attól a pillanattól kezdve vált az elmúlt öt év a válságkezelés időszakává. A választások előtt nyilvánvaló volt a feltételezés, hogy a válság gazdasági és pénzügyi költségei nyomán elkerülhetetlenül politikai költségek is jelentkezni fognak. Ennek megfelelően joggal feltételezhető volt, hogy az európai parlamenti választásokon az Európa-ellenes és euroszkeptikus pártok megerősödése az Uniót a következő, immáron politikai válságba is belesodorhatja, ami veszélyeztetheti az Európai Parlament működését. Ebben a tekintetben a megfigyelők a múlt tapasztalatai nyomán különböző következtetéseket vontak le. Az egyik nyilvánvaló következtetés, hogy ugyan a parlament továbbra is működőképes marad, ám ennek ára a parlamenten belüli pártpolitikai polarizáció gyengülése lehet és ez a radikális populista előretöréssel szembeni nagykoalíció lehetőségét sem zárja ki. Ezen felül egy másik hatás is előre látható, amelyet a választásokat követően még nem tudunk a maga teljességében megítélni. Eszerint a tagállamokban kormányzó pártok a választási vereségtől való félelmükben maguk sem tehetnek mást, mint azt, hogy bizonyos euroszkeptikus elképzeléseket magukévá tesznek, és ez elkerülhetetlenül oda vezethet, hogy az ilyen javaslatok aztán az Unió szintjén is megjelennek.[5]

A politikai költségek mindenekelőtt azt a kérdést vetik fel, hogy milyen szavazatnyereséghez jutottak a radikálisan EU-ellenes, euroszkeptikus és eurokritikus pártok és a politikai szélek felemelkedése milyen irányban befolyásolja a politikai jobb- és balközép pártok viszonyát. Az előzetes becslések nem zárták ki azt a lehetőséget, hogy a 751 tagú parlament egyharmadát az unióellenes és euroszkeptikus pártok fogják alkotni. Ebben az értelemben a nagy áttörés nem következett be: az euroszkeptikus szavazatok ugyan növekedtek, ám Geert Wilders holland Szabadságpártja éppen úgy nem tudta növelni szavazatainak számát, mint ahogy az osztrák Szabadságpárt is a Néppárt és a szocialista párt után továbbra is csak a

[3] Vö.: „Zu viele eckige Kreise." Der Spiegel. 2014/24. 22. o.

[5] Vö. Daniela Kietz – Nicolai von Ondarza: „Eurioscептics in the European Parliament. Stiftung Wissenschaft und Politik." *SWP Comments 13,* 2014. február.

harmadik erő maradt. A populista Európa-ellenes és euroszkeptikus szavazatok számát a mandátumok ötödére becsülik. A becslések meglehetősen nehezek, mert a frakcióalkotás folyamata zajlik, amelyhez minimálisan 7 országból 25 képviselő szükséges. A frakcióalakítás folyamata olykor egymástól viszonylag messze eső pártokat is egy koalícióban egyesít. 2009-ben David Cameron miniszterelnök sürgetésére a konzervatív brit képviselők kiléptek az Európai Néppárt frakciójából és az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR – European Conservatives and Reformists) frakcióját alakították meg, amelyben olyan euroszkeptikus pártokkal kerültek egy csoportba, mint a cseh ODS (Občanská demokratická strana, Polgári Demokratikus Párt) és a lengyel PiS (Prawo i Sprawiedliwość, Jog és Igazságosság). Az unióellenes és uniókritikus tábor pártjai között sok esetben hiányzik a szükséges kompatibilitás és ezért várható, hogy az Európai Parlament minden korábbinál fragmentáltabb lesz. A francia FN (Front National, Nemzeti Front) és a brit UKIP (UK Independence Party, Függetlenségi Párt) számos ponton érintkezik egymással, mégsem alkotnak egy frakciót, ahogy az AfD (Alternative für Deutschland, Alternatíva Németországnak) párt sem kész arra, hogy koalícióra lépjen az előbbiekkel, mivel „csak" az euróból, de nem az Unióból történő kilépés opcióját tartja elfogadhatónak. Az AfD a brit konzervatívok támogatásával a 62 tagúvá bővült Európai Konzervatívok és Reformerek frakciójába nyert felvételt, amelynek tagjai között ott találjuk a jobboldali populista Dán Néppártot (DF – Dansk Folkeparti) és az „Igazi Finnek" (PS – Perus Suomalaiset) pártját.

Az unióellenes és euroszkeptikus erők előretörése ellenére a 751 tagú Európai Parlamentben a jobbközép (220 mandátum, 29,43%) és a balközép (189 mandátum, 25,17%) erők megőrizték dominanciájukat. A nagyobb politikai földrengés inkább az egyes tagállamokban – mindenekelőtt Franciaországban és Nagy-Britanniában – következett be, és ennek hatásai a változtatás igényével bizonyosan az uniós politika szintjén is lecsapódnak.

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

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

A választásokon a dél-európai térségben – Olaszország kivételével – mindenütt a válságkezelő kormánypártokat büntették. Görögországban ez különösen látványos

volt. A választásokat a radikális baloldali Syriza párt nyerte a szavazatok 28%-ával. A kormányzó Nea Dimokratia (ND, Új Demokrácia) 25 és az ugyancsak kormányon lévő szociáldemokrata párt mindössze 8%-ot kapott, míg a neonáci Arany Hajnal 9%-ot. Matteo Renzi, olasz miniszterelnök adócsökkentési és takarékosságellenes politikájának köszönhetően több mint 40%-ot szerzett, és nyilatkozatai azt a benyomást erősítik, hogy 2014 második felében esedékes olasz elnökség inkább a maastrichti kritériumok felpuhítását, semmint azok erősítését fogja szorgalmazni. Ha ez így lesz, akkor Renzi nem egy anti-, mint inkább egy prociklikus politika követőjének bizonyul, azaz míg a recesszióban takarékoskodott, úgy most a gazdasági felgyógyulás idején újra a költségvetési hiány növekedését tolerálhatja. Egy ilyen politika azzal a kockázattal járna, hogy kiéleződnek a hitelező és az adós államok közötti érdekkülönbségek, miáltal az észak–déli szolidaritás is kárt szenved. Mi több, ha létrejönne az olasz–francia „adósságtengely", úgy ez elkerülhetetlenül Merkel politikai játékterét korlátozná. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy Merkel takarékossági politikájával szemben az olasz és francia szocialista kormányokon kívül Martin Schulz, szociáldemokrata csúcsjelölt, sőt Sigmar Gabriel, a német nagykoalíció szociáldemokrata alkancellárja is felsorakozott. Gabriel többek között arról beszélt, hogy a reformpolitika költségeit nem lenne szabad az érintett tagállamok deficitjéhez hozzászámítani.

Európai Parlament: növekvő jogkörök és csökkenő részvétel a választásokon?

Az Európai Parlament első, 1979. évi, közvetlen megválasztása óta szembeötlő az a paradoxon, hogy a parlament hatáskörének növekedése ellenére a választói részvétel uniós átlaga időről időre csökkenő tendenciát mutat. 1979-ben még a választók átlagos uniós részvétele 61,99, 1984-ben 58,98, 1999: 49,51 majd 2004-ben 45,47 míg 2009-ben már csak 43% volt.[6] Nem kérdéses, hogy a csökkenés mögött az euroszkeptikus és eurokritikus politikai pártok előretörése áll, amelyek az uniós intézmények – így az Európai Parlament – hatásköreinek bővülésében a de-parlamentarizálódás veszélyét, azaz a tagállamok parlamentjeinek jelentőségcsökkenését látják. Jellemző módon a brit Függetlenségi Párt a választási kampány során nem kis túlzással azt állította, hogy a brit törvénykezésnek már 80%-a Brüsszelben történik, és így joggal merül fel a kérdés, hogy valójában ki is kormányozza az Egyesült Királyságot. Az Unió hatásköreinek lopódzó, de facto kiterjesztéséről szóló narratívak meglehetősen elterjedtek, és ezek nem csupán a radikális Európa-ellenes és euroszkeptikus pártokra korlátozódnak, hanem befolyásolják a közép-jobb és a közép-bal pártspektrum politikáját is.

A 2014. évi választások uniós szintű, átlagos részvételi eredménye 43,09% volt, amely a 2009. évi 43%-hoz viszonyítva a legjobb esetben is inkább stagnálásról, semmint szignifikáns trendfordulóról tanúskodik. Az átlag mögött meglehetősen szélső értékek találhatóak: Szlovákiában a választói részvétel mindössze 13% (Szlovákia 2004: 16,97%, 2009: 19,64%) volt, míg Németországban a 2009. évi 43,3%-hoz képest a részvétel 47,9%-ra nőtt. Belgiumban (2004: 90,81%, 2009: 90,39%, 2014: 90%) és Luxemburgban

[6] „Europäisches Parlament/Ergebnisse der Europawahl 2014. Wahlbeteiligung." http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/turnout.html

is (2004: 91,35%, 2009: 90,76, 2014: 90%) magas volt a választói részvétel, ám itt kezdettől fogva kötelező a szavazás, s ennek tudható be a magas részvételi arány. Szlovákiához hasonlóan a többi visegrádi országban, ha mérsékeltebben is, inkább a csökkenés, mint a növekedés volt a jellemző.[7]

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

Hagyományosan az európai parlamenti választások napirendjét a belpolitikai és nem az európai témák dominálják, ám az elmúlt öt év euróválságának következményei és válságkezelési politikái minden tagállam belpolitikájává váltak, ami azt is jelzi, hogy az Európa-politika nem sorolható be a kül- és belpolitika hagyományos rekeszeibe: az Európa-politika napirendje egyesíti magában mind a bel-, mind a külpolitika hagyományosan elválasztott területeit.

Mi a hegemón európai narratíva?

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

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

Nem hiányzik az a fajta Európáról szóló narratíva sem, miszerint az integráció és a nemzetállam egymásnak nem ellentétei. A kelet-nyugati konfliktus utáni európai történelem arról tanúskodik, hogy az új nemzetállamok létrejöttét és megerősödését éppen úgy az integráció tette lehetővé, mint az egykori Nagy-Britannia és Franciaország világbirodalmaik felbomlását követő európai újrailleszkedését, nem

[7] Lengyelország 2004: 20,87%, 2009: 24,53%, 2014: 22,70%; Csehszlovákia: 2004: 28,3%, 2009: 28,22%, 2014: 19,50%; Magyarország: 2004: 38,5%, 2009: 36,31% 2014: 28,92%. Uo.

kevésbé a két Németország egyesülését. A második világháború után az integrációs folyamat jelentős jóléti nyereséghez vezetett az egyes államok fejlődésében és ez paradox módon a nemzetállamok iránti lojalitást is erősíthette. Ebben az értelemben az integrációs folyamat hozzájárult a nemzetállamok fennmaradásához.

A 2014. évi európai parlamenti választások után a nagy kérdés, hogy az integráció fejlődésében véget ér-e az a fejezet, amely minden problémára kizárólagosan a „több Európa", azaz az integrációs folyamat elmélyítésének választ adja. Az új elbeszélés a „több Európa" átértelmezését a hatékonyabb kormányközi együttműködés értelmében éppen úgy magában foglalhatja, mint egy olyan diskurzus kialakulását, amely egyidejűleg jelentené az integráció egyes területeinek elmélyítését, míg bizonyos közösségi területek nemzeti hatáskörbe történő visszahelyezését. Ez az utóbbi, különösen Nagy-Britannia által képviselt célkitűzés azonban korántsem egyértelmű. London a szabályozott belpiac kialakításának fő támogatója és haszonélvezője, miközben a brit reformtörekvések visszatérő toposza a renacionalizáció, anélkül azonban, hogy a brit politikusok konkrétan is megjelölnék azokat a területeket, amelyeknek nemzeti hatáskörbe kellene visszakerülniük. Gerhard Schröder német kancellár időszakában a Szövetségi Köztársaság tett kísérletet az agrárpolitika részleges renacionalizációjára, azonban ez a törekvés elsősorban a francia ellenállás következében meghiúsult. Egy ilyen politikának a mezőgazdasági támogatásokban érdekelt számos tagállam ma is ellenzője lenne.

Európának szüksége van a reformokra, ám a „több Európa" nem egy kényszereurópaizálódás, hanem az akadályok lebontása, és ennek megfelelően kevesebb európai bürokrácia. Az előtérben nem a centralizációnak, hanem a szubszidiaritás elvének kell állnia. Európa államainak újra több kompetenciát és felelősséget kell kapniuk. Európa abból a sokféleségből él, amelyből ereje is táplálkozik. Végső soron ma is az a kérdés, hogy az integráció fejlődése egy nemzeti alapú Európa, a nemzetállamok Európája vagy az európai alapú, folyamatosan közösségiesített hatáskörök részévé váló nemzetek föderális Európája.