

Klenanc Miklós

Dr. Klenanc Miklós Ügyvédi Iroda, Budapest
dr.klenanc.miklos@gmail.com

VARIÁCIÓK DEMOKRATIKUS DEFICITRE

Variations on Democratic Deficit

Varijacije na demokratski deficit

A tanulmány az Európai Unió demokratikus deficitjével foglalkozik, és a megszo-
kott konstellációk mellett egyfajta új elméleti keretet kíván meghatározni. A de-
mokratikus deficit kérdéskörét jogi megközelítésből vizsgálja: kiindulási pontja
az, hogy a demokratikus legitimitás akkor adott, ha az EU jogszabályait elfoga-
dó intézmények és a jogalkotási eljárás legitimitása biztosított. Ezen szempontok
mentén folytatva az elemzést, arra a következtetésre jutok, hogy az uniós intéz-
mények közül a jogszabály-kezdeményezési monopóliummal rendelkező Bizottság
az, melynek esetében különösen problémás a legitimitás hiánya. A probléma
jelölésére bevezetem az előkészítésben jelentkező demokratikus deficit fogalmát,
amely a kormányzati hatáskörök akaratlan kiszervezésének a következménye: jele-
sül annak, hogy a Bizottság szupranacionális jellegéből fakadóan a tagállamok kor-
mányai nem tudnak ellenőrzést gyakorolni az EU-s jogalkotás kezdeti szakaszára,
és így olyan kompetencia kerül a tagállamoktól egy legalitási problémákkal küzdő
intézményhez egy demokratikusan kellően meg nem alapozott eljárásban, amely-
nek kifejezett átruházásáról nincs szó az uniós alapszerződésekben.

Kulcsszavak: demokratikus deficit, jogalkotás, Európai Bizottság

BEVEZETŐ

Napjainkban egyre több szó esik az Európai Unió jövőjéről. Míg koráb-
ban inkább a döntéshozatal nehézségei, a bürokratikus működés, az egysé-
ges külpolitika hiánya vagy a bővítési politika generált vitákat, manapság
már az EU fennmaradása válik kérdésessé: vajon túléli-e az EU a külön-
böző sorsfordító eseményeket – a görög helyzetet, az esetleges Brexitet, a
migránsválságot stb. Hogyan jutottunk el eddig? – tehetnénk fel a kérdést.
Ha maga a kérdés el is hangzik, a választ a legkritikább esetben kísérik mély-
reható elemzések. Ami talán érthető is: ha valakinek a háza ég, előbb fog

az oltásról gondoskodni, és majd később ráér azon morfondírozni, hogy ki hagyta bekapcsolva a vasalót.

Ettől függetlenül úgy gondolom, ahhoz, hogy megértsük a szemünk előtt zajló „valóságot”, érdemes egy lépést hátralepni, és a dolgok mélyére hatolni. A dolgok mélyén pedig – jellemzően – alapokat találunk. Ez az alap egy olyan felépítménynél (mely egyfajta államszervezet-szerű képződmény jegyeit viseli magán), mint az Európai Unió, amely egyik fő értékének a demokráciát tekinti, maga a létezésének a legitimitása, a demokratikus megalapozottság. A szakirodalom ennek a legitimitásnak a hiányát nevezi demokratikus deficitnek.

A demokratikus deficittel kapcsolatos elméletek nem számítanak új keletűeknek, és nem is csak kifejezetten az Európai Unióhoz kapcsolódnak. Így gyakori, hogy a különböző nemzetközi szervezetek, a kormányzati mechanizmusok stb. kapcsán kerül szóba a demokrácia, a legitimitás hiánya. Még ha a demokratikus deficitet szűkre szabva csak az EU kontextusában vizsgáljuk is, akkor is számos – akár egymással ellentétes eredőjű vagy eredményre jutó – nézettel találkozunk. Mégis, korántsem biztos, hogy ezek az elméletek napjaink kihívásaira is kellőképpen alkalmazhatók.

A tanulmányban célokom magának a demokratikus deficitnek mint fogalomnak a bemutatása, az ezzel kapcsolatos és az európai integrációkra vonatkoztatott elméletek ismertetése, végül pedig egy saját elméleti keret felvázolása, melynek mentén úgy vélem, beazonosíthatók bizonyos, az EU jelenlegi döntéshozatalának kiindulópontja körül fellelhető visszásságok. Itt jelzem, hogy e visszásságok következményeinek kifejtése meghaladná a rendelkezésre álló terjedelmi kereteket, ezért a dolgok mélyére nézést követően az ott látottak továbbgondolása már az olvasó feladata. Veszélyes feladat ez, hiszen tudjuk: „...ha hosszasan tekintesz egy örvénybe, az örvény visszanéz rád”. De: Sapienti sat!

ELMÉLETI KERETEK

Annak érdekében, hogy érdemben foglalkozhassunk a demokratikus deficit fogalmával, először magának a demokráciának a fogalmát szükséges legalább nagy vonalakban rögzíteni. Vitathatatlan, hogy a „demokrácia” mint olyan változó jelentéstartalommal bírt a történelem folyamán, éppen ezért a jelen vizsgálódás céljára legyen elegendő annak leszögezése, hogy „napjainkban [...] a demokrácia mint fogalom elsődlegesen egy olyan rövidítésként működik, mely egyszerre utal egy meghatározott típusú politikai rendszerre és annak feltételezett (elérendő) céljaira” (BEKKERS 2007: 7). Ebben a fogalomértelmezésben a „politikai rendszer” a képviselői demok-

rácia, annak „célja” pedig egy olyan politikai rendszer kialakítása, melyben „az emberek szabadságjogai és lehető legteljesebb boldogságuk biztosított” (BEKKERS 2007: 74). Ahhoz pedig, hogy ez a demokráciamodellel működőképes legyen, demokratikus megalapozottságra, legitimitásra van szükség.

A demokratikus legitimitás és a demokratikus deficit elmélete számos politikai és társadalmi felépítmény, struktúra vonatkozásában értelmezhető és elemezhető. Mégis van egy olyan, amely napjainkban a demokratikus deficittel kapcsolatos fejtegetések fókuszában áll: az Európai Unió.

DEMOKRATIKUS DEFICIT EURÓPÁBAN – SEMMI ÚJ A NAP ALATT

Az EU-s témák egyik nagyágyúja, Andrew Moravcsik szerint a demokratikus deficit tulajdonképpen a „rendszer részét” képezi, és így a kezdetektől fogva jelen van, csupán az ezzel kapcsolatos viták gyakorisága és súlypontja változott (FOLLESDAL–HIX 2005: 2–4; JANCARIK 2006: 23).

Azt a kijelentést, mely a demokratikus deficittel kapcsolatos viták súlypontjának eltolódására vonatkozik, mindenképpen helytállóknak kell elfogadnunk. Magát a fogalmat egyébként ismereteink szerint – habár általában nekik tulajdonítják az érdemet – nem David Marquand használta először *Parliament for Europe* című, 1979-es könyvében, és felbukkanása nem is az 1977-es ún. Fiala európai föderalisták manifesztumához köthető, melynek első fejezete A demokratikus deficit címet viselte. Ezekben az esetekben a fogalmat annak érdekében használták, hogy rámutassanak az Európai Közösségek (vagy a manifesztum esetében egész Európa) nem kellően demokratikusnak vélt szakpolitikai döntéshozatalai eljárásaira.

A fogalom, úgy tűnik, első alkalommal Theo Sommer egy 1973-ban megjelent munkájában (*The Community Is Working*) jelenik meg. Ebben azt írja, hogy „a kilencek közössége, legalábbis ezt mondják, demokratikus deficitben, szociális deficitben, jövőbemutató víziók hiányában, de legfőképpen a nemzetközi szintéren való fellépés során az egységes politikai akarat hiányában szenved” (SOMMER 1973: 747).

Kezdetben, a fogalom megjelenését követően, demokratikus deficit című szó alatt azokat a félelmeket jelenítették meg, melyek az EGK-tagállamok nemzeti parlamentjei hatáskörvesztésével függtek össze. Úgy érveltek, hogy a nemzeti jogalkotó szuverén hatásköreit a Közösség elszámoltathatatlan, távoli és titkosan működő szerveire ruházzák, ahol a döntések zárt ajtók mögött születnek meg a Miniszterek Tanácsának ülésein. Más vélemények szerint „a nemzeti parlamentek frusztráltsága nyilvánvaló, hiszen tapasztalhatták, hogyan csúszik ki a hatalom a kezük közül, először a brüsszeli

bürokrácia, majd – újabban – az Európai Parlament irányába” (HESELTINE 1989: 14). Ismét mások a demokratikus deficitet olyannak látták, mint „egy fekete lyuk a Közösség szívében”, amely „annak eredménye, hogy a nemzeti parlamentek hatásköreiket az Európai Közösségre ruházzák” (MARTIN 1990: 19).

Jól látható, hogy a demokratikus deficit „történetének” ebben a szakaszában még leginkább amiatt aggódtak, hogy a nemzeti jogalkotó meggyengül az európai integráció intézményeinek a rovására: az, ami napjaink egyik leghangsúlyosabb érve, hogy az Európai Parlament túl „gyenge”, ekkor még egyáltalán nem jelentett problémát – sőt.

Később ez a helyzet sokat változott: a témával foglalkozó kutatók egyetértenek abban, hogy a demokratikus deficit igazán jelentős problémaként való kezelése a Maastrichti Szerződéssel kezdődött. Az ún. „megengedő konszenzus” (HARLOW 2002: 343) időszaka ezzel véget ért.

A Maastrichti Szerződés fontos újdonságokkal szolgált: bevezette az ún. pillérstruktúrát, az Európai Unió megnevezést, megreformálta a döntéshozatali eljárást, és ennek a reformnak a részeként több hatáskört és új hatásköröket is biztosított az Európai Parlament részére, részben éppen azért, hogy kezelje a demokratikus legitimitás vélt vagy valós hiányát. Mégsem volt egyszerű a szerződés elfogad(tat)ása: komoly közéleti vitákat generált, Dániában először elutasították az országos népszavazáson, több tagállam alkotmánybírósága előtt is megtámadták rendelkezéseit. Mindezek a fejlemények oda vezettek, hogy a demokratikus deficit kérdésköre immár hosszú távon is állandó jelleggel napirenden volt: „A kár bekövetkezett. A szükségképpen integráció politikai aurája és az ehhez szükséges, vélelmezett állampolgári támogatás képzete szertefoszlott” (CHALMERS 2010: 27).

DEMOKRATIKUS DEFICIT – MIRŐL IS VAN SZÓ?

A szakirodalom a demokratikus deficit számos megközelítését ismeri. A legradikálisabb nézetek szerint az Európai Unió mint olyan egy antidemokratikus képződmény, mely hatáskörei gyakorlásához a demokratikus legitimitást teljes mértékben nélkülözi, egy olyan felépítmény, ahol „a népkarantén megerősökölése” (MEUNIER 2000: 110) történik.

Az EU demokratikus deficitjét hangsúlyozók jellemzően azonban mégis inkább a következő szempontok mentén igyekeznek rávilágítani a téma fontosságára. Úgy érvelnek, hogy az integrációs projekt folyamán irányítás-átruházás történik (CINI–BORRAGAN 2010: 441): a végrehajtó (amely EU-s szinten nélkülözi a megfelelő demokratikus legitimitást) domináns szerephez jut a döntéshozatali eljárásban (WARD 2004; WOUTERS 2009:

185; CRAIG–DE BURCA 2008: 133–134). Ez az irányítás-átruházás nem önmagában problémás, hanem azért, mert kéz a kézben jár a hatáskörök átruházásával, ezáltal pedig együttesen a nemzeti hatáskörök „felvizesedését” eredményezik. Jancarik (JANCARIK 2006) így összegzi a témával foglalkozó egyes befolyásos szerzők (konkrétan Simon Hix és Andreas Follesdal) gondolatait: „a demokratikus deficit a hatásköröknek a nemzeti szintről a nemzetek feletti, szupranacionális szintre történő átcsoportosításának mellékterméke, és komoly problémát vagy akár akadályt is jelent a sikeres integráció folyamatában, valamint az EU hitelessége és legitimitása szempontjából”. Az érvelés jellemzően úgy folytatódik, hogy a hatáskör-átruházás gyengíti a nemzeti parlamenteket (melyekre a nemzeti szuverenitás letéteményeseiként tekintenek) a Brüsszel-központú bürokráciával szemben. Egyes szerzők még azt a konstellációt is aggályosnak tartják, amikor maga az Európai Parlament kap új hatásköröket – ez a megközelítés furcsának tűnhet, hiszen a tipikus értelmezés éppen az Európai Parlamentet helyezi a demokratikus deficit elleni harc eszköztárának középpontjába, mint az Európai Unió egyetlen valóban demokratikusnak nevezett intézményét (HESELTINE 1989: 14; MARTIN 1990: 19).

Mindezekhez kapcsolódóan, az egyik igen gyakori megközelítés szerint az európai integrációs projekt intézményi deficitben szenved. Eszerint az európai intézmények alapvetően nélkülözik a demokratikus legitimitást, ugyanis tagjaik (a Parlament kivételével) nem általános, EU-szerte megrendezett választások útján nyerték el tisztségüket. E körben hangsúlyozzák, hogy tulajdonképpen lehetetlen is lenne megfelelőként elfogadható választásokat tartani, hiszen nem beszélhetünk egyfajta európai „démoszról”, mely – mintegy szuverenitáshordozóként – biztosíthatná a kellő demokratikus megalapozottságot. Hivatkoznak az egységes európai pártok hiányára. Számos szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy a demokratikus deficit azért is jelen van, mert az EU intézményei igen távolinak tűnnek az európai átlagpolgár szemében. (Részben) ennek a folyamánya az elszámoltathatóság hiánya. Az érvelések arra is kitérnek, hogy nemcsak az EU-s és a nemzeti, de maguk között az egyes európai intézmények között is egyfajta hatalmi egyensúlyhiány figyelhető meg (JANCARIK 2006: 16; CINI–BORRAGAN 2010: 441; FOLLESDAL–HIX 2005: 4–6; WARD 2004: 7–8; WOUTERS 2009: 154–155, 239; HELD 2005: 214, 228, 235; NEUNREITHER 1994: 300; PURCELL 1998: 5; CRAIG–DE BURCA 2008: 133–134; HESELTINE 1989: 15; FEATHERSTONE 1994: 149–150).

A demokratikus deficit nemcsak a demokratikusan kellően alá nem támasztott, a tagállamok irányából az EU irányába megvalósuló hatáskör-átruházás vagy pedig az európai intézmények vonatkozásában figyelhető

meg, ugyanígy jelen van az európai döntéshozatali eljárásban. A témával foglalkozók kiemelik, hogy ez az eljárás megkerüli a „demokráciaérvet”, jelentősen felbomlott egyensúlyi helyzetről tesz tanúbizonyságot, a folyamat végén megszülető jogszabályok bírói kontrollja számottevően csökkentett stb. Gyakorta történik hivatkozás arra, hogy a jogszabály-előkészítés során nincs mód (közvetlen) állampolgári részvételre, hogy a döntések nem kellően transzparens módon születnek, túlságosan is összetett, de annál kevésbé hatékony eljárások eredményeképpen, technokrata hivatalnokok által, egységes, EU-s szintű média hiányában, mely tudósíthatna a különféle, remélhetőleg azért létező vitákról. A folyamat végterméke bürokratikus egyezségek és kétes politikai alkuk gyümölcse, mely a demokratikus mellett politikai deficitet is maga után von (CRAIG–DE BURCA 2008: 133–134; WARD 2004: 6; HELD 2005: 212, 225, 233, 235; PURCELL 1998: 5; NEUNREITHER 1994: 300; WOUTERS 2009: 153, 209).

Ha figyelmesen szemügyre vesszük az eddigiekben ismertetett deficit-elméleteket, óhatatlanul is fel kell, hogy tűnjön az, hogy valamennyi a demokratikus deficit kontextusára, annak előidéző okaira és politikai hatásaira fókuszál. Abban az esetben azonban, ha a cél a demokratikus deficit kérdéskörének jogi szempontból történő körüljárása, úgy az általánosan bevett, a politológia tudományához sokkal inkább közel álló megközelítések nem feltétlenül vezetnek eredményre. Az Európai Unió alapszerződésekre épül, melyeket tagállamai ratifikáltak. Ezek a szerződések azok, melyek lehetővé teszik, hogy az Unió saját hatáskörökkel bírjon, intézményei, döntéshozatali eljárásai lehessenek, és hogy ezek jogi kötéserővel bíró normákat fogadjanak el. Neunreither szerint „megalapozottan állíthatjuk, hogy az Európai Unió egyfajta kettős legitimitációra épül: az első legitimitásalap 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” (NEUNREITHER 1994: 299–300). Amennyiben tehát jogi szemszögből vizsgáljuk a demokratikus deficit kérdését, úgy azt kell körbejárni, hogy 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. Ezek az intézmények az Európai

Unióra jellemző sajátos jogalkotási eljárásban a Bizottság (mely az egyetlen uniós intézmény, melynek jogszabály-kezdeményezési, javaslat-előterjesztési hatásköre van), a Parlament (amely a Tanáccsal együtt társ-jogalkotóként jár el az ún. rendes jogalkotási eljárásban) és a Tanács (az EU fő döntéshozó szerve, mely (1) a Parlamenttel együtt döntve, (2) a Parlament egyetértésével (3) vagy pusztán a véleményének kikérése mellett, önállóan hozza meg az uniós jogszabályokat).

KERESZTTŰZBEN: A TANÁCS

Napjainkban kifejezetten vitatott a Tanács demokratikus megalapozottsága, és a szakirodalomban jellemzően erre alapozva állítják, hogy az Európai Unió demokratikus deficitben szenved. A fő érvek, melyek azt bizonygatják, hogy a Tanács, mint az EU legfőbb döntéshozó szerve, antidemokratikusan működik, a következők:

– A Tanács összetételével kapcsolatos kritikák: a fő érv jellemzően az, hogy a Tanács tagjai (mindig az uniós tagországoknak a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterei) hivatalból kerülnek a grémiumba, nem pedig választások útján (MORAVCSIK 2002: 603–605).

– A döntéshozatal módjával, rendjével kapcsolatos kritikák: az egyik jellemző érv, hogy – a Tanács működési sajátosságából és döntéshozatali rendjéből fakadóan – bizonytalan, hogy ki és miért szavazott meg vagy ellenzett egy-egy döntést. A kritikusok azt is hangoztatják, hogy EU-s szinten eljárva a Tanácsban helyet foglaló miniszterek a parlamentáris demokráciákban megszokott „fékek és egyensúlyok” rendszere nélkül tevékenykednek (CYGAN 2003: 384–386).

– A szavazással kapcsolatos kritikák: ebben a körben arra történik hivatkozás, hogy már maga a minősített többségen alapuló szavazás antidemokratikus, hiszen azt teszi lehetővé, hogy bizonyos döntések úgy kötelezzenek tagállamokat, hogy az érintett tagállamot képviselő miniszter ellene szavazott a döntésnek (CYGAN 2003: 384–386).

Álláspontom szerint valamennyi fenti érv meglehetősen súlytalan. Vitathatatlan tény, hogy a Tanács tagjait nem EU-s szintű közvetlen választásokon választják meg. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a tagállamokban ugyanezek az egyes miniszteri posztra nem közvetlenül megválasztott kormánytagok jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek, mégsem kérdőjelezi meg senki a miniszteri rendeletek mint jogforrások legitimitását. Ez a jogalkotás ugyanis közvetett módon legitimált.

A minősített többséggel elfogadott jogforrások kérdéskörével kapcsolatos kritikákra hasonló válasz adható: az ilyen döntéshozatal a nemzeti par-

lamentek döntéseirez hasonlóható, ahol annak ellenére, hogy az ellenzék nem szavaz egy javaslatra, ha a kellő számú szavazat megvan, a javaslatból minden állampolgárra kötelező erejű törvény lesz, azt nem csak az igennel szavazó képviselőket támogató polgároknak kell betartaniuk.

Végül az a kérdés, hogy valamely tanács tag hogyan és miért szavazott, véleményem szerint nem az EU-jog hatókörébe tartozó kérdés, annál is inkább, mivel a Lisszaboni Szerződés a tagállami érdekérvényesítést az EU-s jogalkotás folyamán a nemzeti parlamentek hatáskörébe helyezte, így tehát a megfelelő ellenőrző és elszámoltató eljárásokat a tagállamoknak kell megalkotniuk, alkalmazniuk és megszervezésüket szankcionálniuk.

A NEVETŐ „HARMADIK” – A BIZOTTSÁG? AZ ELŐKÉSZÍTÉSBEN JELENTKEZŐ DEMOKRATIKUS DEFICIT ÉS A TAGÁLLAMI HATÁSKÖRÖK AKARATLAN KISZERVEZÉSE

Miközben rendkívül sok szó esik arról, hogy a Tanács milyen legitimitási problémákkal küzd, és arról is, hogy a közvetlenül és összeurópai szinten választott képviselőkből álló Európai Parlament még mindig nem rendelkezik önálló jogalkotási hatáskörrel, úgy marad szinte észrevétlen egy korántsem jelentéktelen szereplője az EU-n belüli jogalkotásnak: az Európai Bizottság.

A Bizottság esetleges „demokráciahiánya” ugyanis jellemzően nem kerül a szakirodalmi viták előterébe. Ha pedig szó is esik róla, álláspontom szerint a vizsgálódás ekkor sem az egyik lényegadó tulajdonsága körül folyik, hanem ugyanazon érvek felsorakoztatása mentén, mint azt a Tanácsnál is láthattuk: tagjait nem közvetlenül választják az EU polgárai, így, miként – a Parlament kivételével – valamennyi EU-s intézménynek, hiányzik a legitimitása.

Más érvelések a mindennapi működést helyezik előtérbe, és a lobbierdekek hálójára (KAFKOVA 2007: 52), valamint a Bizottság bürokratikus és technokratikus jellegére (MOREFIELD 2005: 667) hivatkoznak. Ezen kritikákra válaszul egyes szerzők olyan álláspontra helyezkednek, miszerint a Bizottság technokratikus jellegét éppen a demokratikus deficit okán támadott Tanács „független szakértelme” (SMITH 2006: 625) egyensúlyozza, a lobbizás pedig felfogható a társadalom egyes tagjai és közösségei részére biztosított olyan lehetőségként, amelynek köszönhetően éppen hogy jobban nyomon követhető (és befolyásolható) a döntéshozatal, az tehát a polgárokhoz mintegy „közel kerül” (BIGNAMI 2004: 61–62).

Álláspontom szerint azonban a fenti szempontok egyike sem foglalkozik a Bizottságban tetten érhető, tényleges és nagyon is valós demokratikus de-

ficittel. Mielőtt azonban még rátérnénk ennek a kérdésnek a részletezésére, fontos leszögeznünk, hogy nem egy marginális apróságról van szó. Mivel a Bizottság az EU-s jogalkotási folyamatban gyakorlatilag jogszabály-kezdeménnyezési monopóliummal bír, így döntő befolyással rendelkezik az EU normatív kereteinek kialakításában. Ha komolyan vesszük a fentiekben írt kritikák közül azt, amely egy, a lobbierdekek által gúzsba kötött Bizottság veszélyére hívja fel a figyelmet, úgy máris megértjük a probléma jelentőségét. Az a helyzet áll ugyanis elő, hogy – miközben a polgárokhoz való „közel kerülés” jegyében – a lobbisták meghatározó befolyást gyakorolhatnak a jogalkotási folyamat produktumára már a folyamat legelején, a tagállamok ezen a téren legalábbis az érdekérvényesítési képességeik csökkenésével – ha nem hiányával – kell, hogy számoljanak, lévén, hogy a Bizottságban az egy-egy tagállam által delegált biztos a nemzeti érdekektől független, szupranacionális érdekeket kell, hogy képviseljen. Ha mindezt összevetjük azzal, hogy a Bizottság mint testület demokratikus legitimitása is erősen kétségbe vonható, úgy leszögezhetjük, hogy a jogalkotási folyamat egyik jelentős pontján demokráciadeficitet lokalizáltunk: ez az, amit az előkészítésben jelentkező demokratikus deficitnek nevezünk. Ezt az előkészítésben meglévő demokráciadeficitet a kormányzati hatáskörök akaratlan kiszervezése hozza létre: a Bizottság szupranacionális, nemzetek feletti jellegéből fakadóan a tagállami kormányok általi irányítás és ellenőrzés lehetősége minimális vagy nem létező. Mivel egy olyan intézményről van szó, amely egyedülként rendelkezik jogszabály-kezdeménnyezési joggal, a tagállami kormányok ellenőrzési lehetőségének hiányában egy olyan jogalkotási folyamat indul be, melynek „születésénél” egyetlen, kellő demokratikus megalapozottsággal rendelkező intézmény sem „bábáskodik”. (Itt kell megjegyeznünk, hogy a hatáskörök „akaratlan” kiszervezése megkülönböztetendő a szándékos kiszervezéstől: ez utóbbi esetben arról van szó, amikor a végrehajtó hatalom a kormányzati struktúrában belül a minisztériumoktól független és pontos, konkrétan meghatározott hatáskörökkel nem rendelkező szerveket hoz létre, mely hatásköri bizonytalanság azt eredményezi, hogy e szervek – elsősorban politikai – felelőssége nem vagy csak rendkívül nehézkesen állapítható meg.)

A fentiek következménye tulajdonképpen egy kettős demokratikus deficit: egy olyan rendszerről beszélünk, melyben a jogalkotás kezdeménnyezésének lehetősége kizárólag a Bizottságot illeti meg, mely azonban sem kellő demokratikus megalapozottsággal, sem megfelelő tagállami kontrollal nem rendelkezik.

Megjegyzendő, hogy – habár sokat vártak tőle – a Lisszaboni Szerződés sem hozott a demokratikus deficit kérdésköre szempontjából jelentős

változásokat a Bizottság összetételével, működésével és hatáskörével kapcsolatban. A Lisszaboni Szerződés ugyan igyekezett a Parlamenthez strukturális szinten is minél jobban hozzákapcsolni a Bizottságot (nyilvánvalóan ez a cél azon módosítás mögött, aminek értelmében a Bizottság elnökét az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével jelöli – minősített többséggel – az Európai Tanács, és akit végső soron az Európai Parlament választ meg), azonban a Bizottság mint testület legitimitása álláspontom szerint továbbra sem biztosított; a Tanácshoz képest mindenképpen kevésbé legitim. Ami pedig – különösen a fentiek tükrében – a legfontosabb: a Bizottság továbbra is az EU-s jogalkotás kizárólagos kezdeményezője.

ÖSSZEGZÉS

A fentiekben kifejtett álláspontomat összegezve úgy vélem, nem helyes az EU demokratikus deficitjével kapcsolatos közbeszédet a Tanács mentén tematizálni. A Tanács legitimitása ugyanis megfelelően biztosított a tagállamok „demokrácia-átadó” szerepének köszönhetően, annak jelesül, hogy a Tanács tagjainak legitimitása tagállamukon belül szavatolt. A demokratikus megalapozottság hiánya sokkal inkább jelent problémát a Bizottság esetében. Ez az intézmény ugyanis (melynek tagjai éppen úgy nem EU-s szintű közvetlen választások útján nyerték el tisztségüket, mint a Tanácsban helyet foglaló tagállami miniszterek, ráadásul eljárásuk során – a Tanács tagjaival ellentétben – kifejezetten a nemzetek feletti, szupranacionális érdekeket kell megtestesíteniük) jogszabály-kezdeményezési monopóliummal rendelkezik az EU-n belül, ami – úgy vélem – egy ún. előkészítésben jelentkező demokratikus deficitet eredményez. Miután a tagállamok (értve itt különösen a tagállami kormányokat) nincsenek olyan helyzetben, hogy eredményesen ellenőrizzék és irányítsák a jogalkotási folyamat kezdeti szakaszát, hatásköreik egyik fontos részét elvesztik – ezt nevezzük a kormányzati hatáskörök akaratlan kiszervezésének. Álláspontom szerint azok a kihívások, melyekkel az Európai Unió „legújabb kori” története során szembetalálkozik (a görög helyzet, az esetleges Brexit, a migránsválság stb.), az előkészítésben jelentkező demokratikus deficit és a kormányzati hatáskörök akaratlan kiszervezésének eredményei, és e két jelenség egyben e kihívások kezelésének módját is döntően befolyásolta. És ugyan a régi rómaiak szerint: *Quid sit futurum cras, fuge quaerere*, én mégis úgy gondolom, hogy nem kell félni a jövő kutatásától, ha tisztában vagyunk a múlttal, hogy a jelen csatáit kellően felvértezve vívhassuk meg.

IRODALOM

- BEKKERS, Victor et al. 2007. *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate
- BIGNAMI, Francesca 2004. *Three Generations of Participation Rights before the European Commission*. Law and Contemporary Problems
- CHALMERS, Damian et al. 2010. *European Union Law. Cases and Materials*. Cambridge
- CINI Michelle–BORRAGAN, Nieves Perez-Solorzano 2010. *European Union Politics*. Oxford
- CRAIG, Paul–DE BURCA, Grainne 2008. *EU Law: Texts, Cases and Materials*. Oxford
- CYGAN, Adam 2003. *Democracy and Accountability in the European Union. The View from the House of Commons*. The Modern Law Review
- FEATHERSTONE, Kevin 1994. *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*. Journal of Common Market Studies
- FOLLESDAL, Andreas–HIX, Simon 2005. *Why There is a Democratic Deficit in the EU? A Response to Majone and Moravcsik*. European Governance Papers
- HARLOW, Carol 2002. *Voices of Difference in a Plural Community*. The American Journal of Comparative Law
- HELD, David–KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias 2005. *Global Governance and Public Accountability*
- HESELTINE, Michael 1989. *The Democratic Deficit. The balance in Europe for Britain to redress*
- JANCARIK, Peter 2006. *Understanding Democracy in the European Union. Democratic Deficit as a Powerful Myth?* Budapest
- KAFKOVA, Tamara 2007. *Interest groups as important actors for the European Commission: Stronger voice of diffuse interest groups*. Budapest
- MARTIN, David 1990. *European Union and the Democratic Deficit*
- MEUNIER, Sophie 2000. *The French Exception*. Foreign Affairs
- MORAVCSIK, Andrew 2002. *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*. Journal of Common Market Studies
- MOREFIELD, Jeanne 2005. *States Are Not People: Harold Laski on Unsettling Sovereignty, Rediscovering Democracy*. Political Research Quarterly
- NEUNREITHER, Karlheinz 1994. *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*. Government and Opposition
- PURCELL, Keith Michael Dara 1998. *The democratic deficit in the European Union: the parliamentary perspective with particular reference to the Oireachtas*. Dublin
- SMITH, Gavin 2006. *When "the Logic of Capital Is the Real Which Lurks in the Background" Programme and Practice in European "Regional Economies"*. Current Anthropology
- SOMMER, Theo 1973. *The Community Is Working*.
- WARD, David 2004. *The European Union Democratic Deficit and The Public Sphere. An Evaluation of EU Media Policy*
- WOUTERS, Jan et al. 2009. *European Constitutionalism beyond Lisbon*

Variations on Democratic Deficit

The study deals with the democratic deficit of the European Union, and attempts to determine a certain new theoretical framework besides the common constellations. The issues of democratic deficit are looked at from a legal aspect: the starting point is that democratic legitimacy is given when the legitimacy of institutions complying with the EU legal provisions is secured. Continuing along the line of these points I conclude that among the EU institutions it is the Commission, having a monopoly of legislative initiative, which is particularly problematic for lacking legitimacy. To address the problem, I introduce the notion of democratic deficit, which is a consequence of involuntary outsourcing of governmental powers: notably, that resulting from the Commission's supranational character, the governments of the member states cannot exercise control of the initial phase of legislation, and thus such a competence from the member states gets to an institution struggling with problems of legality in a democratically not sufficiently founded process, the transfer of which is not mentioned in the EU treaties.

Key words: democratic deficit, legislation, European Commission

Varijacije na demokratski deficit

Studija se bavi demokratskim deficitom Evropske unije, pokušavajući da pored uobičajenih konstelacija ustanovi jedan novi teoretski okvir. U njoj se naime pitanje demokratskog deficita posmatra iz pravnog ugla, iz polazne osnove da je demokratski legitimitet dat, ako su legitimitet institucija koji usvajaju normativne akte EU i samog procesa donošenja normi osigurani. Vršeci analizu iz ovih aspekata dolazi se do zaključka da je od institucija unije upravo Komisija sa monopolom pravne inicijative ta kod koje nedostatak legitimiteta predstavlja naročiti problem. Za označavanje problema se uvodi koncept demokratskog deficita iz pripremnog dela ovog teksta, koji se javlja kao konsekvencija nenamernog prepuštanja upravnih nadležnosti, iz čega usled supranacionalnog karaktera Komisije izričito proizilazi da vlade zemalja članica ne poseduju kontrolu nad početnom fazom donošenja normativa Evropske unije, te se na taj način u toku jednog demokratski nedovoljno zasnovanog procesa zapravo dešava prepuštanje vrste nadležnosti sa strane zemalja članica instituciji koja se bori sa problemima legaliteta, uprkos tome, što se o prepuštanju takve vrste nadležnosti u osnovnim ugovorima EU ne govori.

Ključne reči: demokratski deficit, donošenje normativa, Evropska komisija

Beérkezés időpontja: 2016. 05. 14.

Közlésre elfogadva: 2016. 05. 28.